

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
106/2008. (IX. 18.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 152/2008. (III. 14.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról	1172
107/2008. (IX. 18.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 179/2008. (IV. 8.) OVB határozatának megsemmisítéséről, és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról ...	1175
108/2008. (IX. 18.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 204/2008. (VI. 25.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1178
109/2008. (IX. 26.) AB határozat	Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 4. §-a, 5. § (3) bekezdése, 6–7. §-ai, 10. § (1) bekezdése, valamint 16. § (15) bekezdés a) pontja, továbbá a szakellátási kapacitások felosztásának szempontjairól és a szakellátási elérési szabályokról szóló 54/2006. (XII. 29.) EüM rendelet alkotmányellenességéről	1179
110/2008. (IX. 26.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 90/2008. (II. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1204
111/2008. (IX. 26.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 91/2008. (II. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1207
112/2008. (IX. 26.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 92/2008. (II. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1209
113/2008. (IX. 26.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 187/2008. (V. 6.) OVB határozatának helybenhagyásáról.....	1211
114/2008. (IX. 26.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 306/2007. (VIII. 23.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasításáról	1214
116/2008. (IX. 26.) AB határozat	A mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételeinek rendjéről és feltételeiről szóló 39/2006. (V. 19.) FVM–PM együttes rendelet 2. § (1) bekezdésének „ de – mezőőrönként és hegyőrönként – legfeljebb háromszázezer forintnak a megtérítését,” szövegrésze, és a „ de legfeljebb ötvenezer forint/hó/fő” szövegrésze alkotmányellenességéről	1216
115/2008. (IX. 26.) AB határozat	A részarány-földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés a) és b) pontja alkotmányellenességéről	1220
117/2008. (IX. 26.) AB határozat	Devecser Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 14/2007. (IV. 01.) számú rendelete és 74. § (3) bekezdése b) pontjának „A polgármesteri egyetértés a munkáltatói jogok gyakorlásához:” szövegrésze, valamint b) pontjának 1., 2. és 3. pontjai alkotmányellenességéről.....	1224

Szám	Tárgy	Oldal
120/2008. (X. 3.) AB határozat	Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a Ferencvárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/1999. (IV. 30.) rendelete 1. § (1), (3) és (4) bekezdésének alkotmányellenességéről	1229
118/2008. (IX. 26.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 190/2008. (V. 19.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról.....	1231
119/2008. (IX. 26.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 206/2008. (VI. 25.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról.....	1232
600/B/2000. AB határozat	A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 30. § (1) bekezdés d) pontja, valamint 37. § (2) bekezdése alkotmányellenességéről	1233
84/B/2001. AB határozat	A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 1. § (1) bekezdése és 21. § h) pontja alkotmányellenességéről	1239
607/D/2003. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 10. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1242
939/D/2003. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1245
704/B/2004. AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 193. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1247
897/E/2004. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvénnyel összefüggésben, mert a szakszervezeti tisztségviselők munkaidő-kedvezményének kiszámítására, valamint a szakszervezeti reprezentativitás megállapítására vonatkozó szabályok körében a jogalkotó nem rendelkezett arról, hogy a szakszervezetnek milyen módon kell igazolnia taglétszámát	1249
61/B/2005. AB határozat	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. § (2) bekezdése utolsó mondata, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 266. § (1) bekezdése c) pontja, és a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 333. § (1) bekezdése utolsó mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról ..	1252
721/B/2005. AB határozat	A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 63/A. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	1257
1034/E/2005. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 42–43. §-aival, és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 79–80. §-aival összefüggésben.....	1261
394/B/2006. AB határozat	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 195. § (4) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1267
427/B/2006. AB határozat	A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 8. § (1) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 22. § (3) bekezdése, 23. § (1) bekezdése, valamint 70. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	1274
782/D/2006. AB határozat	A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 63/A. §-a, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény egyes rendelkezései alkotmányjogi panasz keretében történő vizsgálatáról.	1280
996/B/2006. AB határozat	Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény 2/B. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1286
597/B/2007. AB határozat	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 72. § (2) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról	1290
1100/D/2007. AB határozat	A földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 12/C. § (5) bekezdés második mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1292

Szám	Tárgy	Oldal
1176/B/2007. AB határozat	Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 24. § (1) bekezdésének egyes részei, továbbá a 41. § (1) bekezdés egésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1296
1378/B/2007. AB határozat	A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 40. § (1) bekezdés „(kereset)” szövegrésze, valamint a 41. § „(kereset)” szövegrésze alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1298
577/D/2001. AB határozat	A földgáz díjának megállapításáról szóló 11/1999. (III. 19.) GM rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1300
862/B/2003. AB határozat	Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest III. kerület Szentendrei út–Záhony utca–Jégtörő utca (a Mozaik utcáig)–Reményi Ede utca által határolt terület kerületi szabályozási tervére vonatkozó, az Óbuda-Békásmegyer városrendezési és építési szabályzatáról szóló 32/2001. (XI. 30.) rendelet módosításáról szóló 34/2002. (XII. 11.) számú rendelet 2. számú mellékletének 1.2 a, 1.4, 2.2, 3.2, 3.3, 3.5 pontjai alkotmányellenességének vizsgálatáról	1307
1113/B/2004. AB határozat	Balatonfenyves Község Önkormányzata Képviselő-testületének a fürdőhelyi rendtartásról szóló 14/2000. (V. 22.) rendelete 3. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról	1312
842/E/2006. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról, mert Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlése nem szabályozta rendeletben a vásár- és piactartás szabályait	1314
857/B/2006. AB határozat	Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 40. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról	1317
511/B/2007. AB határozat	A településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 19. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról ..	1320
1448/B/2007. AB határozat	Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Hatvan város területén a vendéglátó üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 47/2007. (X. 26.) számú rendelete 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1323
205/H/2008. AB határozat	Fertőhomok Község Önkormányzata Képviselő-testületének az idegenforgalmi adóról szóló 8/2007. (VI. 29.) FKÖ rendelete törvényellenességének vizsgálatáról	1325
896/B/2001. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	1327
51/B/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1328
89/D/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1329
703/B/2003. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1331
177/B/2005. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	1332
713/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról és az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	1333
872/D/2005. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1335
249/H/2006. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	1336
313/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	1337
1299/H/2007. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	1337
1414/B/2007. AB végzés	Az alkotmánybírói eljárás megszüntetéséről	1338
422/B/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról	1339

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

106/2208. (IX. 18.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kítűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogások tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 152/2008. (III. 14.) OVB határozatát – az e határozatban kifejtett indokok alapján – megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság e 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) 152/2008. (III. 14.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

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 és egy eljárásban bírálta el.

A 152/2008. (III. 14.) OVB határozat a Magyar Közlöny 45. számában, 2008. március 18-án jelent meg. Az egyik kifogást 2008. március 26.-án, a másikat 2008. március 31-én – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette azt az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívet, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó, üzleti alapon működő, többpénztáros egészségbiztosítást.”

2. Az egyik kifogás szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az országos népszavazásról és népi kez-

deményezésről szóló 1998. évi III. törvény 10. § c) pontja, 13. § (1) bekezdése alapján meg kellett volna tagadnia.

Az indítványozók álláspontja szerint meg kellett volna tagadni az aláírásgyűjtő ív hitelesítését egyrészt azért, mert az nem felelt meg a formai követelményeknek, ugyanis a hitelesítés időpontjában nem volt hatályban jogszabályon alapuló aláírásgyűjtő ív minta, amelyen a kezdeményezést jogszerűen elő lehetett volna terjeszteni.

Másrészt a kifogás benyújtóinak álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. A kérdés alapján nem állapítható meg, hogy népszavazás az országgyűlési, törvényalkotási hatáskör gyakorlására irányul. Tartalmilag ellentmondásos „a mindenki által kötelezően választandó” szövegrésze a kérdésnek és nem értelmezhető „az üzleti alapon működő”, valamint „többpénztáros egészségbiztosítás” szövegrész sem.

Az indítványozók kérték azt is, hogy az Alkotmánybíróság jogorvoslati kérelmüket a Ve. 130. § (3) bekezdésére és a Ve. 116. §-ára tekintettel – törvényi szabály hiányában – más kifogással ne egyesítse, továbbá mellőzze a 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozattal elfogadott Ideiglenes Ügyrend alkalmazását.

A kifogásban kezdeményezték azt is, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek az országos népszavazási kezdeményezésen és az országos népi kezdeményezésen történő végrehajtásáról szóló 11/2008. (III. 1.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) alkotmányellenességét és semmisítse azt meg. Valamint indítványozták azt is, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése alapján állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet amiatt, hogy „törvény nem szabályozza azt a körülményt, hogy a feltett kérdésben – az aláírásgyűjtő ív benyújtását követően – megalkotott törvény miként befolyásolja az országos népszavazásra feltett kérdés hitelesítését, az aláírásgyűjtést, az aláírássok ellenőrzését, az Országgyűlés népszavazást elrendelő döntését, a köztársasági elnök népszavazást kítűző intézkedését, a népszavazás megtartását, a népszavazás eredményének megállapítását, a népszavazásból eredő jogalkotási kötelezettség elenyészését, az eljárásban alkalmazott jogorvoslatok elbírálását stb.” Ez utóbbi – utólagos normakontroll gyakorlására, illetőleg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló – indítványokat az Alkotmánybíróság az Ügyrend (ABH 2003, 2065.) 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette és külön eljárásban bírálta el.

3. A másik kifogás szerint az OVB-nek azért kellett volna megtagadnia a kérdés hitelesítését, mert az az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontjába ütközik. A kifogás

benyújtója az Alkotmánybíróság 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában foglaltakra hivatkozással indokolja álláspontját, mely szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés, így abban nem lehet népszavazást tartani.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmány alkalmazott rendelkezései:

„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.”

„28/E. § Országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírást gyűjteni.”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

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

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

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

- a) a népszavazás megtartásáig, vagy
- b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg
- c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

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

shoz 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.

1. Az egyik indítvány benyújtói kérték az Ügyrend alkalmazásának mellőzését kifogásuk elbírálása során. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejtette, hogy a Ve. 130. §-ában szabályozott hatáskör az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § h) pontja alapján megállapított hatáskörei körébe tartozik. Az Alkotmánybíróság eljárására e hatáskörcsoporton belül is az Abtv. és az Ügyrend eljárási szabályai az irányadók. (98/2007. (XI. 29.) AB végzés, ABH 2007, 1121, 1122.; 94/2007. (XI. 22.) AB végzés, ABH 2007, 1111, 1112.; 49/2008. (IV. 22.) AB határozat, ABK 2008. április, 488, 490.) Mindezekre tekintettel döntött úgy az Alkotmánybíróság, hogy az Ügyrend 28. §-ának alkalmazásával egyesíti az 152/2008. (III. 14.) OVB határozat ellen benyújtott kifogásokat és elkülöníti a kifogásokban megfogalmazott utólagos normakontroll gyakorlására, illetőleg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat.

2. A kifogás alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy jogszerűen állapította-e meg az OVB azt, hogy a benyújtott aláírásgyűjtő ív megfelel az aláírásgyűjtő ívvel szemben támasztott követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság 49/2008. (IV. 22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az aláírásgyűjtő ív formai követelményeknek való megfelelése az Nsztv. és a Ve. szabályai alapján ítélandó meg. Az a tény, hogy a hitelesítési eljárás megindításakor, illetőleg az OVB döntésekor jogszabály nem tartalmazta az aláírásgyűjtő ív mintáját, önmagában nem akadályozza sem az aláírásgyűjtő ív benyújtásának, sem az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének. (ABK 2008. április 488, 490.)

3. A kifogás alapján az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés megfelel-e az egyértelműség 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 egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre

egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igennel vagy nemmel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés 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.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

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, igennel vagy nemmel megválaszolható. A választópolgároknak a kérdés alapján arra kell választ adniuk, hogy meg kívánják-e akadályozni az egészségbiztosítási rendszernek kötelezően választandó üzleti alapon működő pénztárakra épülő átalakítását. Az eredményes ügydöntő népszavazás esetén, ha a választópolgárok az igen válasz mellett döntenek, az Országgyűlés nem dönthet az egészségbiztosítási rendszer e modellje mellett.

Az Alkotmánybíróság – több határozatában kifejtett – 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 [legutóbb: 68/2008. (IV.30.) AB határozat, ABK 2008. április, 545, 547.].

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 152/2008. (III. 14.) OVB határozatban megfogalmazott kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményét nem sérti.

4. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem minősül-e az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontjában meghatározott tiltott népszavazási tárgykörnek.

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.

Az Alkotmánybíróság 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontját. E határozatában rámutatott: „Az Országgyűlés döntési jogkörébe tartozó szervezetalakító kérdésekről az Országgyűlés számos formában és minőségében dönthet. Alkotmányozó hatalomként az Alkotmányban szereplő állami szerv típusokat is alakíthatja, törvényhozóként az alkotmányban nem szereplő kérdésekben szabályozhat az Alkotmány keretei között. Szerveket hozhat létre, szüntethet meg, alakíthat át, de határozati formában is hozhat egyes – pl. a saját belső szervezetére vonatkozó – szervezetalakító döntéseket. Az Országgyűlés alkotmányozóként és törvényhozóként is szabályozhatja a saját létrejötté, működése szabályait.” (ABH 2004, 380, 385.)

Az Alkotmánybíróság e határozatából kitűnően valamely konkrét szerv vagy szervtípus létrehozására, átalakítására, illetőleg megszüntetésére irányuló kérdés minősíthető olyan szervezetalakítási kérdésnek, amelyre a népszavazás elrendelésének tilalma kiterjed.

Az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem szervezetalakításra irányul, a kérdés alapján a választópolgároknak nem az egészségbiztosítás szervezetéről kell állást foglalniuk, hanem az egészségbiztosítási rendszer egyik lehetséges modelljének bevezetéséről, arról, hogy az egészségbiztosítási alap kezelését piaci alapon működő egészségbiztosítási pénztárak vegyék-e át. A népszavazás tehát nem az egészségbiztosítás szervezeti kérdéseiről dönt a kérdés népszavazásra bocsátása esetén, hanem az egészségbiztosítási feladatok ellátásának módjáról. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az eljárás tárgyát képező kérdés nem tekinthető az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d)* pontja alapján a népszavazás tiltott tárgykörébe tartozó kérdésnek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 152/2008. (III. 14.) OVB határozata ellen benyújtott kifogások megalapozatlanok.

5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB 179/2008. (IV. 8.) OVB határozatában a jelen eljárásban vizsgált kérdéssel azonos kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintáját hitelesítette. A 179/2008. (IV. 8.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás az Nsztv. 12. §-ára hivatkozással kérte az OVB határozat felülvizsgálatát. Erre tekintettel, valamint az Alkotmánybíróság alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban, az Alkotmánybíróságnak az OVB határozat törvényességének elbírálása során ebben az ügyben is vizsgálnia kellett azt, hogy az Nsztv. 12. §-a alapján volt-e helye az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben népszavazási kezdeményezés benyújtásának.

Az OVB 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatában hitelesítette a következő kérdést:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több-biztosítós egészségbiztosítást?”

Az Alkotmánybíróság az OVB ezen határozatát 105/2007. (XII. 13.) AB határozatában helybenhagyta. (ABH 2007, 891.)

Az Nsztv. 12. §-a alapján, ha az OVB az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ív újabb mintapéldánya az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig, vagy a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg a népszavazás megtartásáig.

Az Alkotmánybíróság 69/2008. (IV. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy az Nsztv. 12. § c) pontjába foglalt tilalom előírásával a jogalkotó célja az volt, hogy a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárás esetén ne állhasson elő olyan helyzet, amelyben – a párhuzamosan folytatott aláírásgyűjtés eredményeként – az Országgyűlésnek az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján több azonos tartalmú kérdésben is kell rendelnie a népszavazást. (ABK 2008. április, 548, 550.)

A 114/2007. (IV. 18.) OVB határozat által hitelesített kérdésben az Alkotmány 28/E. §-ában meghatározott határidőn belül összegyűjtötték a kötelező, ügydöntő országos népszavazás elrendeléséhez szükséges aláírásokat, és az Országgyűlés 76/2008. (VI. 13.) OGY határozatával elrendelte a népszavazást. Az Nsztv. 12. §-ában foglaltaknak megfelelően így a népszavazásra bocsátott kérdéssel azonos tartalmú kérdésben aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtására csak a népszavazás megtartását követően van mód.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a jelen eljárás tárgyát képező kérdés tekinthető-e azonos tartalmúnak a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatban hitelesített kérdéssel, a hitelesítési eljárás kezdeményezése nem ütközik-e az Nsztv. 12. §-ában szabályozott tilalomba.

Az Alkotmánybíróság 69/2008. (IV. 30.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy az Nsztv. 12. §-ában foglalt tilalom a kérdések tartalmi azonosságára és nem szövegszerű megegyezésére vonatkozik. (ABK 2008. április, 548, 549.)

A két kérdés összevetése alapján megállapítható, hogy mindkét kérdés ugyanazon tárgykörre – az egészségbiztosítási rendszer átalakítására – vonatkozik. A kötelező egészségbiztosítás rendszerét, az egészségbiztosítási feladatokat ellátó szervek jogállását jogszabályok szabályozzák. A hatályos jogi szabályozás keretei között az üzleti alapon működő „több-biztosítós” és „többpénztáros” egészségbiztosítás közötti különbség nem értelmezhető. A kérdések népszavazásra bocsátása esetén a választópolgároknak mindkét esetben arról kellene állást foglalniuk, hogy egyetértenek-e azzal, hogy az egészségbiztosítás átalakítása során az Országgyűlés ne hozzon olyan döntést, amelynek eredményeként a kötelező egészségbiztosítás keretében több, üzleti alapon működő szervezetre épülő egészségbiztosítási rendszer jön létre. Így, bár a kérdések szóhasználata eltér egymástól, tartalmuk alapján azonosnak tekinthetők.

Tekintettel arra, hogy a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozattal hitelesített aláírásgyűjtő ív tekintetében az Nsztv. 12. §-ában szabályozott feltételek egyike sem következett be, az újabb, azonos tartalmú kérdést magában foglaló alá-

írásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtására és hitelesítésére nem volt lehetőség.

A hitelesítési eljárás megindításakor, illetőleg az OVB határozatának meghozatalakor még az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidő sem telt el. Az Alkotmány 28/E. §-a alapján négy hónapig lehet aláírásokat gyűjteni. Az eljárás tárgyát képező kezdeményezést ezen a négyhónapos határidőn belül, 2008. február 15-én nyújtották be az OVB-hez.

Mindezekre tekintettel az Nsztv. 12. §-a alapján az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az OVB-nek meg kellett volna tagadnia. Ezért az Alkotmánybíróság a 152/2008. (III. 14.) OVB határozatot megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. szeptember 16.

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

Dr. Lévy Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 347/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 135. számában.

107/2008. (IX. 18.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitzűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogások tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 179/2008. (IV. 8.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság e 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) 179/2008. (IV. 8.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

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 és egy eljárásban bírálta el.

A 179/2008. (IV. 8.) OVB határozat a Magyar Közlöny 60. számában, 2008. április 11-én jelent meg. Az egyik kifogást 2008. április 21-én, – a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt határidőn belül és módon – terjesztették elő. A másik kifogást – a törvényben előírt határidőn belül – 2008. április 24-én közvetlenül az Alkotmánybíróságnál nyújtották be.

Tekintettel arra, hogy ez utóbbi beadvány a törvényes úton előterjesztett kifogáshoz hasonló kérelmet tartalmaz, az Alkotmánybíróság eljárása során csatlakozó indítványként vette figyelembe.

Az OVB vitatott határozatában hitelesítette azt az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívet, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó, üzleti alapon működő, többpártos egészségbiztosítást?”

2. Az egyik kifogás benyújtója szerint az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése törvénytört. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. §-a kimondja, hogy ha az OVB az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be újabb aláírásgyűjtő ív mintapéldánya a népszavazás megtartásáig, vagy a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.

Az OVB 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatában hitelesítette azt a kérdést, mely szerint: „Egyetért-e ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több-biztosítós egészségbiztosítást?” Az OVB e határozatát a benyújtott kifogások alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálta és 105/2007. (XII. 13.) AB határozatával helybenhagyta.

A 114/2007. (IV. 18.) OVB határozattal hitelesített kérdés tekintetében az Nsztv. 12. §-ában szabályozott fel-

tételek egyike sem következett be. Az indítványozó álláspontja szerint mivel a jelen eljárás tárgyát képező kérdés tartalmát tekintve megegyezik a korábban hitelesített kérdéssel, az azonos tartalmú kérdést magában foglaló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az OVB nem hitelesíthette volna. Erre tekintettel az indítványozó a 179/2008. (IV. 8.) OVB határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kezdeményezte.

3. A másik kifogás szerint az OVB-nek azért kellett volna megtagadnia a kérdés hitelesítését, mert az az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontjába ütközik. A kifogás benyújtója az Alkotmánybíróság 25/2004. (VII. 7.) AB határozatában foglaltakra hivatkozással indokolja álláspontját, mely szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalkotási kérdés, így abban nem lehet népszavazást tartani.

II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmány alkalmazott rendelkezései:

„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.”

„28/E. § Országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírás gyűjtteni.”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

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

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

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

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

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

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

- a) a népszavazás megtartásáig, vagy
- b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg
- c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

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

(...)

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

III.

A kifogás megalapozott.

Az Alkotmánybíróság a kifogások alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az Nsztv. 12. §-a alapján volt-e helye az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben népszavazási kezdeményezés benyújtásának, és az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítésének.

Az OVB 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatában hitelesítette a következő kérdést:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több-biztosítós egészségbiztosítást?”

Az Alkotmánybíróság az OVB ezen határozatát 105/2007. (XII. 13.) AB határozatában helybenhagyta. (ABH 2007, 891.)

Az Nsztv 12. §-a alapján ha az OVB az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ív újabb mintapéldánya az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig, vagy a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg a népszavazás megtartásáig.

Az Alkotmánybíróság 69/2008. (IV. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy Nsztv. 12. § c) pontjába foglalt tilalom előírásával a jogalkotó célja az volt, hogy a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárás esetén ne állhasson elő olyan helyzet, amelyben – a párhuzamosan folytatott aláírásgyűjtés eredményeként – az Országgyűlésnek az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdése alapján több azonos tartalmú kérdésben is el kell rendelnie a népszavazást. (ABK 2008. április, 548, 550.)

A 114/2007. (IV. 18.) OVB határozat által hitelesített kérdésben az Alkotmány 28/E. §-ában meghatározott határidőn belül összegyűjtötték a kötelező, ügyszóval ország-

os népszavazás elrendeléséhez szükséges aláírásokat, és az Országgyűlés 76/2008. (VI. 13.) OGY határozatával elrendelte a népszavazást. Az Nsztv. 12. §-ában foglaltaknak megfelelően így a népszavazásra bocsátott kérdéssel azonos tartalmú kérdésben aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtására csak a népszavazás megtartását követően van mód.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a jelen eljárás tárgyát képező kérdés tekinthető-e azonos tartalmúnak a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatban hitelesített kérdéssel, a hitelesítési eljárás kezdeményezése nem ütközik-e az Nsztv. 12. §-ában szabályozott tilalomba.

Az Alkotmánybíróság 69/2008. (IV. 30.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy az Nsztv. 12. §-ában foglalt tilalom a kérdések tartalmi azonosságára és nem szövegszerű megegyezésére vonatkozik. (ABK 2008. április, 548, 549.)

A két kérdés összevetése alapján megállapítható, hogy mindkét kérdés ugyanazon tárgykörre – az egészségbiztosítási rendszer átalakítására – vonatkozik. A kötelező egészségbiztosítás rendszerét, az egészségbiztosítási feladatokat ellátó szervek jogállását jogszabályok szabályozzák. A hatályos jogi szabályozás keretei között az üzleti alapon működő „több-biztosítós” és „többpénztáros” egészségbiztosítás közötti különbség nem értelmezhető. A kérdések népszavazásra bocsátása esetén a választópolgároknak mindkét esetben arról kellene állást foglalniuk, hogy egyetértene-e azzal, hogy az egészségbiztosítás átalakítása során az Országgyűlés ne hozzon olyan döntést, amelynek eredményeként a kötelező egészségbiztosítás keretében több, üzleti alapon működő szervezetre épülő egészségbiztosítási rendszer jön létre. Így, bár a kérdések szóhasználata eltér egymástól, tartalmuk alapján azonosnak tekinthetők.

Tekintettel arra, hogy a 114/2007. (IV. 18.) OVB határozattal hitelesített aláírásgyűjtő ív tekintetében az Nsztv. 12. §-ában szabályozott feltételek egyike sem következett be, az újabb, azonos tartalmú kérdést magában foglaló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának benyújtására és hitelesítésére nem volt lehetőség.

A hitelesítési eljárás megindításakor, illetőleg az OVB határozatának meghozatalakor még az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidő sem telt el.

Az Alkotmány 28/E. §-a alapján négy hónapig lehet aláírásokat gyűjteni. Az eljárás tárgyát képező kezdeményezést ezen a négyhónapos határidőn belül, 2008. március 26-án nyújtották be az OVB-hez.

Mindezekre tekintettel az Nsztv. 12. §-a alapján az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az OVB-nek meg kellett volna tagadnia. Ezért az Alkotmánybíróság a 179/2008. (IV. 8.) OVB határozatot megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán megfogalmazott kérdésben hitelesítési eljárás kezdeményezésének nem volt helye, a továbbiakban nem vizsgálta, hogy kérdés

nem minősül-e az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontjában meghatározott tiltott népszavazási tárgykörnek.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2008. szeptember 16.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 456/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 135. számában.

108/2008. (IX. 18.) 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 204/2008. (VI. 25.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Magyar Nyugdíjasok Segélyező Egyesület elnöke 2008. május 27-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az

Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Akarja-e Ön azt, hogy a nép által választott képviselők visszahívhatók legyenek?”. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 204/2008. (VI. 25.) határozatával (kihirdetve: 2008. június 27-én) megtagadta.

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy a kérdésben tartott eredményes népszavazás az Alkotmány módosításának kötelezettségét vonná maga után. Az országgyűlési képviselői megbízatás megszűnésének eseteit az Alkotmány 20/A. §-a tartalmazza. Az eredményes népszavazás ezen alkotmányi szabályozást, vagyis az országgyűlési képviselők megbízatása megszűnésének eseteit egészítendő ki, és ez a szabad mandátum alkotmányos elvébe ütközne. Ezért az OVB – tekintettel az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett következetes gyakorlatára is – a kérdést alkotmánymódosításra irányuló tárgya miatt elutasította.

II.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a kezdeményező kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a 204/2008. (VI. 25.) OVB határozat ellen. A kifogás 2008. július 11-én a határidő 14. napján, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

A kifogás szerint az Alkotmány 20/A. §-a nem jelenti azt, hogy a felsoroláson kívül más esetben a képviselő nem vesztethet el tisztségét, ugyanis ezt az Alkotmány – kifejezett módon – nem zárja ki.

III.

A kifogás megalapozatlan.

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

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben szereplő képviselői visszahívhatóság ellentétes az Alkotmány 20/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal. A 943/E/1991. AB határozat szerint az Alkotmány nem

teszi lehetővé az országgyűlési képviselői megbízatás visszahívás útján történő megszüntetését. (ABH 1991, 650.) A 2/1993. (I. 22.) AB határozatban ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság leszögezte: „Magyarország visszatért a szabad mandátumú képviseleti rendszerre, a képviselő négy évre kapja mandátumát, ez a megbízatás a négy éven belül csak az Alkotmány 20/A. § (1) bekezdésében meghatározott okokból szűnhet meg.” (ABH 1993, 33, 38.)

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az idézett megállapítással ellentétes kifogást nem talált megalapozottnak, s így a 204/2008. (VI. 25.) OVB határozatot – az abban foglalt indokok helyességére tekintettel – helyben hagyta.

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

Budapest, 2008. szeptember 16.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 882/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 135. számában.

109/2008. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi

CXXXII. törvény 4. §-a, 5. § (3) bekezdése, 6–7. §-ai, 10. § (1) bekezdése, valamint 16. § (15) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenes, ezért azokat a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szakellátási kapacitások felosztásának szempontjairól és a szakellátási elérési szabályokról szóló 54/2006. (XII. 29.) EüM rendelet alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény egésze, 16. § (1) bekezdése, 16. § (15) bekezdés *b*) pontja, 2. számú melléklete, valamint – az önkormányzati alapjogokkal, illetve az Alkotmány 44/C. §-ával összefüggésben – az 1. § (1) bekezdés *d*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (1) bekezdés *d*) pontja és 4. § (3) bekezdés *ba*) alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 70/D. §-a alapján előterjesztett indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Eftv.) egésze, illetve egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.

1. Az egyik indítványozó a törvény egészét azért kérte megsemmisíteni, mert a jogalkotási eljárás során megsértették az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét. Utalt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 19–20., 27. és 30–31. §-aira, melyek az érdekképviseleti szerveknek a jogszabály-előkészítési folyamatban véleményezési jogot biztosítanak. Hivatkozott a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: MOKtv.) 2. § (1) bekezdés *f*) pontjára, illetve (2) bekezdésére. Eszerint a Magyar Orvosi Kamara (a továbbiakban: MOK) feladat- és hatáskörébe tartozik az orvosok szakmai tevékenységét, anyagi helyzetét közvetlenül befolyásoló, illetőleg valamennyi, az egészségügyet egyéb módon érintő jogszabály megalkotásánál a véleménynyilvánítás. A jogszabályok előkészítéséért felelős szervek, személyek

számára pedig előírja, hogy kötelesek a jogszabályok tervezeteit és indokolását úgy megküldeni a MOK-nak, hogy annak véleménye kialakításához megfelelő idő és ismeret álljon rendelkezésre. A MOK véleményét az előkészítés során kötelesek mérlegelni, a vélemény figyelmen kívül hagyása vagy részleges figyelembevétele esetén annak okairól a jogszabály megalkotására jogosult személyt vagy szervezetet tájékoztatni. Az indítvány utalt a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamaráról szóló 2003. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: MESZKtv.) 2. § (2) bekezdés *ba*) alpontjára és 3. § (1) bekezdésére is, amelyek hasonló rendelkezéseket tartalmaznak a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara (a továbbiakban: MESZK) vonatkozásában. Az indítvány szerint a jogalkotó sem a MOK-kal, sem a MESZK-kel nem folytatott semmiféle előzetes egyeztetést a tervezett intézkedések hatásköréről. Ennek következtében a köztisztviselők a törvényben biztosított véleményezési jogukkal nem élhettek. A jogalkotási eljárási szabályok megsértése így az Eftv. közjogi érvénytelenségét idézte elő.

Ugyanez az indítvány az egész Eftv.-t az Alkotmány 70/D. §-a alapján is támadta. Állította, hogy a törvény várható hatásai eredményeként a jelenlegi ellátásbiztonság és stabilitás csökken. A tényleges intézményi csökkenés, az ágyszám-leépítés hatására a hozzáférés korlátozása anélkül történik meg, hogy más tekintetben azonos védelmet nyújtó garanciális szabályok kerültek volna kiépítésre. Ennek következtében megvalósulni látta az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt alapjogi sérelmet.

Az indítvány végül támadta az Eftv. 16. §-ának (1) bekezdését, amely szerint az Eftv. 2007. január 1-jén lép hatályba azzal, hogy az Eftv. alapján meghatározott kapacitásokra a finanszírozási szerződéseket 2007. március 31-ig kell megkötöni. Mivel az Eftv.-t 2006. december 22-én hirdették ki a Magyar Közlönyben, felkészülési időként csupán 10 nap maradt a hatálybalépéséig, a finanszírozási szerződések megkötésére pedig csak 3 hónap állt rendelkezésre. Az Eftv. nem adott kellő időt arra, hogy a jogalanyok a megváltozott körülményekhez igazodhassanak, ezért az Eftv. 16. § (1) bekezdése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság elvét.

2. Egy másik indítványozó – hivatkozva az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 41–43. §-aira, 44. § (1) bekezdésére, 44/A. § (1) bekezdés *a)–d*) és *h*) pontjaira, 44/C. §-ára, valamint 70/D. §-ára – kérte az Eftv. 1. § (1) bekezdése, 4. § (3) bekezdés *ba*) alpontja, illetve 4. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Eftv. 1. § (1) bekezdését azért támadta, mert az az Eftv. hatályát kiterjeszti a Regionális Egészségügyi Tanácsokra (a továbbiakban: RET). Az indítványozó szerint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) által létrehozott RET-eknek, azaz alapvetően véleményező, koordináló, érdekegyeztető regionális szerveknek az Eftv. olyan hatáskört ad, amely sérti az önkormányzatok Alkotmányban biztosított jogait.

Az Eftv. 4. § (6) bekezdése szerint, ha a normatívák felosztásáról a RET a fenntartók által jóváhagyott, érvényes döntést nem hoz, akkor az egészségügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) 8 napon belül dönt az adott régió normatíváinak felosztásáról. Ez a rendelkezés az indítványozó szerint azért sérti az Alkotmányt, mert a miniszter önkormányzati hatáskört elvonva dönt régiók, megyék, megyei jogú városok, városok önkormányzatát megillető hatáskörben.

Hivatkozott arra is, hogy a támadott rendelkezéseket – mivel érintik az önkormányzatok alapjogait, autonómiáját – kétharmados törvényben kellett volna szabályozni.

Előadta, hogy „[a] RET egyeztetési »játékait« elfogadni nem lehet”, és megemlítette az Eftv. 4. § (3) bekezdés *ba*) alpontját, amelynek értelmében a RET a miniszter által készített felosztási javaslattól eltérhet, és előnyben részesítheti azt az egészségügyi szolgáltatót, amelynek fenntartója intézményfenntartói társulás vagy kistérségi társulás, vagy ennek a RET döntéséig történő létrehozását nyilatkozatban vállalja. Mivel a RET ülésein csak a szolgáltató polgármestere vagy egy képviselője van jelen, nyilatkozatok a képviselőtestületi döntés nélkül kétséges. A társulások létrehozása pedig át nem ruházható önkormányzati hatáskör.

A kifogásolt rendelkezéseket az Alkotmány 70/D. §-a alapján is sérelmezte, mert veszélyeztetik az állampolgárok gyógyulását, és ez ellátási bizonytalanságot szül. Az indítványozó szerint az Eftv. alapján elvégzett átalakítás a kórházi ágyak jelentős csökkenését, a szakorvosi és szakdolgozói kapacitások teljes átrendeződését, megszüntetését eredményezi. A kapacitás- és a hozzáférés-csökkenés az állampolgárok, a betegek számára megnehezíti, esetenként teljes mértékben lehetetlenné teszi az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést. A költségvetési kiadások csökkentésére való hivatkozást viszont nem lehet olyan indoknak tekinteni, amely arányban állna az intézkedések negatív hatásaival.

3. A harmadik indítvány egyrészt az Eftv. hatálybalépésére vonatkozó rendelkezést támadta. Saját esetéből kiindulva az egyik indítványozó előadta, hogy „a jogalkotó nem volt figyelemmel arra, hogy az emberi terheség szokásos tartama (40 hét), ehhez hasonlóan egyes, hónapokkal előre tervezett (ütemezett) beavatkozások kitűzött időpontja nem teszi lehetővé, hogy az állampolgárok a kihirdetés és a hatálybalépés közötti időpontban a megváltozott élethelyzethez tudjanak igazodni”.

Az Eftv. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését emellett – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozással – azon az alapon is kérték az indítványozók, hogy a Jat. 18. § (1) bekezdését megsértették. A jogszabály megalkotása előtt elmaradt ugyanis – a tudomány eredményeire támaszkodva – a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyok, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülése, az érdek-összeütközések feloldása lehetőségének, a szabályozás várható hatásainak és a végrehajtás feltételeinek elemzése.

Kifogásolták továbbá az Eftv. 4. § (2) bekezdését, amely csak technikai szempontokat határoz meg a felosztási javaslat elkészítése során, olyan körülmények figyelembevételét azonban, mint az ellátási területen élők száma, demográfiai adatok, a szolgáltató technikai felszereltsége, az elmúlt években a központi költségvetés terhére végzett rekonstrukció stb., nem írja elő. Ennek következtében nem teszi lehetővé, hogy az állam az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében rögzített objektív alapjogvédelmi kötelezettségét teljesítse, de ellentétben áll az Alkotmány 54. §-ában biztosított emberi méltósághoz való joggal, továbbá a 70/D. §-ában biztosított lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal is.

Támadták az Eftv. 4. § (6) bekezdését is, mert a normatívának a miniszter által történő felosztása esetére az Eftv. nem ír elő semmilyen irányadó, mérlegelendő szempontot. Ez alapot teremt az önkényes, a jogbiztonság sérelmével járó szubjektív jogalkalmazói döntéseknek, ami sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az Eftv. 4. § (7) bekezdése meglátásuk szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe ütközik. Amiatt, hogy a miniszternek a normatívák felosztásáról szóló döntése ellen indított kereset nincs halasztó hatállyal a határozat végrehajtására, így kiüresedik a jogorvoslati jog. A bírósági eljárás ugyanis rendszerint több hónapot, esetleg több évet is igénybe vehet, az eljárás ideje alatt megszüntetett kórházi ágyakon, bezárt intézményekben az egészségügyi szolgáltatás ismételt beindítása gyakorlatilag lehetetlen, vagy csak nagy költséggel, illetve hosszabb idő alatt lehetséges.

Az indítványozók kérelmet terjesztettek elő az Eftv. 16. § (15) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt is. A kifogásolt rendelkezés minden korlátozás és a jogalkotás kereteinek meghatározása nélkül ad felhatalmazást a miniszternek, hogy az a kapacitáselosztás szempontjait és a szakellátási elérési szabályokat, illetve a 15. § (4) bekezdés szerinti felülvizsgálat szempontrendszerét és módszertanát meghatározza. Ez pedig sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét. A támadott szabály nincs figyelemmel a Jat. 15. § (1) bekezdésére, mely szerint a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Emiatt az alapvető jogok érvényesülése kétségesé vált, megnyílt a lehetőség az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdése alapján kialakított szükségesség-arányosság követelményét sértő szabályozásra.

Az indítványozók szerint az Eftv.-nek a kapacitások régiók és szakmai csoportok közötti felosztásáról szóló 2. számú melléklete lényegében több egyedi döntés összefoglalásaként, törvényi rendelkezés formájában jelenik meg, és ezzel kizárja a bírósági felülvizsgálatot. Miután ezzel a döntéssel szemben nincs érdemi jogorvoslatra mód, sérül az Alkotmány 57. § (5) bekezdése. Ezzel összefüggésben utaltak az Alkotmánybíróság több olyan korábbi döntésére [6/1994. (II. 18.) AB határozat, 45/1997. (IX. 19.) AB határozat], amelyekben az Alkot-

mánybíróság azért semmisített meg jogszabályi rendelkezéseket, mert a jogalkotó egyedi eseteket döntött el jogszabályi formában, s ezzel kizárta a jogorvoslat lehetőségét.

Az indítványozók végül támadták a szakellátási kapacitások felosztásának szempontjairól és a szakellátási elérési szabályokról szóló 54/2006. (XII. 29.) EüM rendeletet (a továbbiakban: R.). Előadták, hogy az elvi elérési idők mellett – utaló szabállyal – mérhetőkonysági szempontok figyelembevételét írja csak elő a rendelet. Nem határoz meg azonban további figyelembe veendő szempontokat, s ezáltal ugyancsak alapot teremt az önkényes jogalkalmazói döntéseknek. Ez pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét sérti.

4. A negyedik indítványozó által előterjesztett beadvány tartalma nagyrészt megegyezik az előző indítványéval: az Eftv. ugyanazon rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmány ugyanazon §-ai és azonos indokok alapján. Ezen túl azonban hivatkozott a törvény megalkotásával összefüggő bizonyos szabálytalanságokra is: megsértették a Jat. 19. és 20. §-ait: a jogalkalmazó, a társadalmi és az érdekképviseleti szerveket nem vonták be a törvény-előkészítésbe, nem került sor társadalmi vitára, ezáltal sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, illetve – mivel a társadalmi vita a közvetlen demokrácia intézménye – az Alkotmány 2. § (2) bekezdése is. Emellett az Eftv. előterjesztője sürgősségi javaslatot nyújtott be, ám azt – a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házzabály) 92. § (2) bekezdését megsértve – nem indokolták meg. Mindez pedig sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogállamiság elvét.

Utalva az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.), az indítványozó előadta, hogy az Eftv. és az R. nem garantálja a biztosítási alapú betegellátás teljesítését. Ez meglátása szerint arra vezet, hogy a finanszírozott egészségügyi szolgáltatásokat az állam nem, illetve nem megfelelő színvonalon biztosítja, mely ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság (jogbiztonság) elvével.

Az indítványozó a fentiekben túl több, az egészségügyi ellátások finanszírozására vonatkozó kormányrendelet alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. Az általa megjelölt kormányrendeleteket a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 34. § (3) bekezdése értelmében a hatálybalépésüket megelőzően legalább 30 nappal ki kellett volna hirdetni, erre azonban nem került sor. Az indítványozó szerint ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét.

5. Az ötödik indítványozó az Eftv. 4. § (2) bekezdése és 16. § (15) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. Az Alkotmány 70/D. §-ára és 8. § (2) bekezdésére hivatkozva előadta, hogy meglátása szerint a területi ellátási kö-

telezettség és a kapacitáskiosztás szabályainak legalább a tartalmi kereteit az Eftv.-nek kellene tartalmaznia, mivel az egészségügyi szolgáltatók által nyújtható szolgáltatásokra, azok minőségére vagy mennyiségére hatással bíró állami rendelkezések közvetlen kapcsolatban állnak az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt alapjoggal. Ezzel szemben az Eftv. a kapacitáskiosztás meghatározása tekintetében semmilyen konkrétumot nem tartalmaz, az egész kérdést a miniszter hatáskörébe utalja. Az indítványozó szerint a jogalkotó akkor járt volna el alkotmányosan, ha az elérés tekintetében legalább a lakosság 95%-a vonatkozásában 60 perces elvi elérhetőség alapelvét kimondta volna, és a kapacitás-kiosztás alapvető szempontját (lakosság száma, korábbi betegszám, várható megbetegedések számára eső ágyszám) lefektette volna. Ezzel kapcsolatban utalt arra is, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó hatalommegosztás elvébe ütközik, ha ugyanaz a személy kap felhatalmazást egy adott kérdés szabályozására, aki majd a saját maga által hozott anyagi jogszabályok szerint személyesen jogosult döntést hozni.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján támadta az R.-t is a felhatalmazó norma alkotmányellenessége miatt, valamint azért, mert a miniszter a felhatalmazásnak nem tett eleget: nem alkotta meg az ágyszám kiosztásának feltételeit. Az R. alkotmányellenességének alátámasztásaként hivatkozott a jogegyenlőség sérelmére is: a jelenlegi szabályok alapján nincs mód annak ellenőrzésére, hogy egy adott szolgáltató területére eső biztosított számára az adott ellátási területre megállapított ágyszám az ellátás, ha nem is azonos, de legalább hasonló szintjét biztosítja, mint egy másik szolgáltató ellátási területére eső biztosítottnak a saját szolgáltatója tekintetében megállapított ágyszám.

Az indítványozó szerint az R. sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését is, mivel hiányoznak belőle azok a szempontok és mércék, amelyek alapján egy adott egészségügyi szolgáltatóra jutó ágyszám megállapításra kerül. Így az Eftv. 4. § (7) bekezdése hiába biztosítja a miniszter határozata ellen a bírósághoz való fordulás jogát, a miniszter döntését a bíróság érdemben nem tudja felülvizsgálni: az anyagi jogszabályok hiánya miatt nem tud dönteni a miniszteri határozat jogszerűségéről, mert nincs mihez viszonyítania.

6. Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el. A negyedik indítványozó által az egészségügyi ellátások finanszírozására vonatkozó kormányrendeletek alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó kérelem érdemi megvizsgálását és elbírálását azonban az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján elkülönítette.

7. Az Alkotmánybíróság beszerezte az egészségügyi miniszter véleményét.

II.

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

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

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

„41. § (1) A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik.

(2) A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.”

„42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„43. § (1) A helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlők. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek.

(2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

„44/A. § (1) A helyi képviselő-testület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtaikat és mértékét,

(...)

h) szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”

„44/C. § A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.”

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

„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.”

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

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

(2) 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 Jat. érintett rendelkezései:

„5. § Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei körében törvényben kell szabályozni különösen

(...)

j) az egészségügyi ellátást és a társadalombiztosítást, (...).”

„15. § (1) A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.”

„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 érdekösszeütkezések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

„19. § Az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviselői szerveik útján – közreműködnek és életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában.”

„20. § A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek

az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”

„27. § A Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetről véleményt nyilvánítanak

(...)

c) az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviseleti szervek.”

„30. § A tanácsok tevékenységét jelentősen érintő jogszabály tervezetét véleményezésre meg kell küldeni a fővárosi és a megyei tanácsoknak.”

„31. § (1) A véleménynyilvánítás határidejét a tervezet előkészítőjének úgy kell megállapítania, hogy a véleményező megalapozott véleményt adhasson, és azt a tervezet elkészítésénél figyelembe lehessen venni.

(2) A határidő megállapításakor a jogszabálytervezet terjedelmére és a véleményező szerv testületi jellegére is tekintettel kell lenni.”

„32. § A jogszabály tervezetével egyidejűleg meg kell küldeni véleményezésre a végrehajtási jogszabály tervezetét is.”

3. Az Eütv. érintett rendelkezései:

„149/A. § (1) A RET az egészségügyi régióban a regionális egészségpolitika kialakításában közreműködő szervezet.

(2) Egészségügyi régió a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 5. §-ának e) pontjában meghatározott régióval megegyező terület.

(3) A RET feladatai:

a) az egészségügyi régió egészségpolitikai programjának összeállítása,

b) koordináció és érdekegyeztetés az egészségügyi régió területén működő egészségügyi közszolgáltatók, fenntartók és a lakosság, illetve betegszervezetek között,

c) az Egészségügyi Fejlesztési Előirányzat (a továbbiakban: EFE) forrásaira kiírt pályázatokkal kapcsolatos feladatok ellátása, továbbá az EFE regionális részének kezelése,

d) a regionális szakellátási normatívák felosztására irányuló külön jogszabály szerinti eljárás lebonyolítása,

e) működési területén az egészségügyi közszolgáltatást igénybe vevő betegek körében betegelégedettségi vizsgálatok végzése és ennek figyelembevétele a fejlesztési prioritások kijelölése során,

f) a regionális egészségpolitikai program megvalósulásának évenkénti értékelése és amennyiben szükséges, annak módosítása és kiegészítése,

g) véleményezi a területi beutalási szabályokkal kapcsolatos jogszabályokat és kezdeményezheti az egészségügyért felelős miniszternél a területi beutalási szabályok felülvizsgálatát, amennyiben az az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést veszélyezteti.”

4. Az Eftv. támadott rendelkezései:

„1. § (1) E törvény hatálya

(...)

d) a regionális egészségügyi tanácsokra (a továbbiakban: RET)

terjed ki.”
 „4. § (1) Az egészségügyért felelős miniszter az egészségbiztosítóval együtt felosztási javaslatot készít a 2. számú mellékletben meghatározott regionális szakellátási normatívák és a hozzájuk tartozó ellátási területek egészségügyi szolgáltatók közötti felosztásáról és e törvény hatálybalépésétől számított 8 napon belül megküldi azt az illetékes RET számára.

(2) A felosztási javaslat készítése során

a) figyelembe kell venni, hogy

aa) a felosztható aktív fekvőbeteg-szakellátási normatívából bármely, az adott régióban működő egészségügyi szolgáltató részesülhet,

ab) a krónikus fekvőbeteg-szakellátási normatívából az 1. számú mellékletben megnevezett országos feladatkörű speciális intézetek és súlyponti kórházakon kívül bármely, a régió területén működő egészségügyi szolgáltató részesülhet,

ac) a finanszírozott szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók régió belüli egymástól való távolságának meg kell felelnie az egészségügyért felelős miniszter által külön jogszabályban meghatározott elérési és kapacitáselosztási szabályoknak, valamint az intézmények és azok szervezeti egységei működési feltételül külön jogszabályban meghatározott ágyszámoknak,

b) előnyben kell részesíteni az aktív fekvőbeteg-szakellátási kapacitások felosztásának vonatkozásában azt az egészségügyi szolgáltatót, amelyik sürgősségi betegellátásra megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkezik.

(3) A RET az (1) bekezdés alapján készített javaslat megérkezésétől számított 20 napon belül dönt a normatívák és a hozzájuk tartozó ellátási területek egészségügyi szolgáltatók közötti felosztásáról. A RET a felosztási javaslatban foglaltaktól eltérő döntést is hozhat, amennyiben az

a) megfelel a (2) bekezdés a)–b) pontjában meghatározott szempontoknak,

b) előnyben részesíti azt az egészségügyi szolgáltatót,

ba) amelyik fenntartója intézményfenntartói társulás vagy többcélú kistérségi társulás vagy ennek a RET döntéséig történő létrehozását nyilatkozatban vállalja,

bb) amelynek tulajdonosa vagy működtetője az egészségügyi szolgáltató orvosai és más alkalmazottai részvételével létrehozott gazdasági társaság,

c) az irányadó normatívát nem lépi túl.

(4) A (3) bekezdés alapján hozott döntés akkor érvényes, ha azt a régió területén működő valamennyi, fekvőbeteg-szakellátást nyújtó közfinanszírozott egészségügyi szolgáltató fenntartója a RET döntésétől számított 30 napon belül jóváhagyta.

(5) A RET a döntésről és annak érvényessé válásáról – a fenntartók általi jóváhagyását követő 5 napon belül – tájékoztatja az egészségügyért felelős minisztert, az egészségbiztosítót és az egészségügyi államigazgatási szervet.

(6) Amennyiben a normatívák felosztásáról szóló érvényes döntés nem születik meg a (3) és (4) bekezdésben foglaltak szerint, az egészségügyért felelős miniszter 8 napon belül dönt az adott régió normatíváinak felosztásáról.

(7) A (6) bekezdés szerinti felosztás a közigazgatási határozatokra vonatkozó szabályok szerint bíróság előtt megtámadható, azzal, hogy a keresetnek a (6) bekezdés szerinti felosztás végrehajtására nincs halasztó hatálya.

(8) A felosztott szakellátási normatívákról, a hozzájuk tartozó ellátási területtel együtt – egészségügyi szolgáltatóként – az egészségügyi államigazgatási szerv nyilvántartást vezet. A nyilvántartásba bárki betekinthez. Az egészségügyi államigazgatási szerv a saját honlapjáról biztosítja a betekintést, illetőleg a hozzáférést a nyilvántartásba.”

„5. § (3) A RET az (1) bekezdés alapján felszabaduló kapacitást a 4. § (3)–(5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően oszthatja fel.”

„6. § A szomszédos régiókban működő RET-ek a 2. számú melléklet szerinti normatíváik terhére megállapodást köthetnek a régiók közötti kapacitásadásról, amennyiben az – a 4. § (2) bekezdésének ac) alpontja szerinti elérési szabályokat figyelembe véve – a régió határának mentén élők egészségügyi ellátása érdekében megvalósuló feladatátadáshoz szükséges, és a megállapodással a 2. § (1) bekezdés hatálya alá tartozó helyi önkormányzatok közül valamennyi, a kapacitásadással érintett egyetért.

7. § (1) A RET minden év június 30-áig módosíthatja a 2. számú mellékletben szereplő kapacitások felosztását a 4. § (3)–(5) bekezdésében meghatározott eljárás keretében, amely során a rendelkezésére álló normatívák terhére érdemben elbírálja a régió területén működő egészségügyi szolgáltatók fenntartóinak a kapacitások finanszírozásba történő befogadása iránti kérelmét.

(2) A RET a 2. számú mellékletben meghatározott normatíván belül az egyes szakmacsoportokhoz tartozó kapacitások mennyiségét annak 10 százalékáig módosíthatja, azzal, hogy az adott szakmacsoportban ezáltal keletkező kapacitás felosztására a 4. § (3)–(5) bekezdését kell alkalmazni.

(3) Az egészségügyi szolgáltató fenntartója a 2. számú mellékletben meghatározott kapacitások tekintetében a RET-nél, az 1. számú mellékletben meghatározott kapacitások tekintetében az egészségügyért felelős miniszternél kezdeményezheti az aktív fekvőbeteg-szakellátási kapacitása legfeljebb 10 százalékának krónikus fekvőbeteg-szakellátási kapacitássá, egy napos ellátási, illetőleg járóbeteg-szakellátási kapacitássá történő – külön jogszabály szerinti – átcsoportosítását.

(4) Az (1) bekezdés szerinti módosítás akkor érvényes, ha azt a régió területén működő valamennyi, fekvőbeteg-szakellátást nyújtó közfinanszírozott egészségügyi szolgáltató fenntartója jóváhagyta.”

„10. § (1) Az egészségbiztosító kezdeményezheti a RET-nél a 7. § (1) bekezdése szerinti eljárás lefolytatását a felosztható kapacitások terhére, amennyiben

a) az külön jogszabály szerinti szakmai, illetőleg ellátási érdekből szükséges, és

b) az államháztartásért felelős miniszter egyetért.”

„16. § (1) Ez a törvény – a (2) és (3) bekezdésben foglaltak kivételével – 2007. január 1-jén lép hatályba, azzal, hogy az 1. számú és 2. számú mellékletben meghatározott kapacitásokra, valamint a (10) bekezdés alapján létrejött kapacitásokra a finanszírozási szerződéseket 2007. március 31-éig kell megkötöni.

(...)

(15) Felhatalmazást kap az egészségügyért felelős miniszter, hogy rendeletben állapítsa meg

a) a kapacitáelosztás szempontjait, továbbá a szakellátási elérési szabályokat,

b) a (4) bekezdés szerinti felülvizsgálat szempontrendszerét és módszertanát.”

5. Az R. rendelkezései mellékletek nélkül:

„Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 16. §-ának (15) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az egészségügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 161/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 1. §-ának a) pontjában meghatározott feladatkörömben a következőket rendelem el:

1. § E rendelet alkalmazásában

a) elvi elérhetőség: az átlagos közlekedési viszonyok mellett az 1. számú melléklet sebességhatáraival számítva a közúti megközelítéshez szükséges időtartam,

b) alapszakma: belgyógyászat, gyermekgyógyászat, sebészet, szülészeti-nőgyógyászat,

c) szakmai centrum: regionális vagy régióközi feladatot ellátó, speciális feladatellátásra szakosodott szervezeti egység vagy intézményrész.

2. § (1) A Tv. 4. §-ának (1) bekezdése szerinti javaslat, valamint a (3) és (6) bekezdése szerinti döntések esetében a Tv. 2. számú mellékletében meghatározott aktív fekvőbeteg-szakellátási kapacitások felosztásánál biztosítani kell, hogy

a) az érintett lakosság legalább 95%-a számára, legalább az alapszakmákban ellátást nyújtó aktív fekvőbeteg-szakellátó intézmény elvi elérhetősége legfeljebb 60 perc legyen,

b) az egy település esetében sem eredményezhesse az alapszakmákban szolgáltatást nyújtó legközelebbi intézmény, illetve intézmények 2006. december 31-én 60 percet meg nem haladó elvi elérhetőségének 60 percet meghaladó mértékűre való meghosszabbodását,

c) a régióban működő szakmai centrumok működőképessége továbbra is fenntartható legyen,

d) a Tv. alapján kialakított szervezeti egységek nagysága, a működtetés formájától függetlenül elérje az egyes szakmacsoportokban a külön jogszabály által a működés feltételül előírt ágyszámot.

(2) A 2006. december 31-én közfinanszírozott kapacitásokkal nem rendelkező intézmény részére alapszakmában finanszírozandó kapacitásokat a Tv. 4. §-ának (3) és

(6) bekezdései alapján hozott döntés csak akkor állapíthat meg, ha az ellátási területen található olyan település, amely esetében a Tv. hatálybalépését megelőzően a legközelebbi intézmény elvi elérhetősége 60 percet meghaladó volt, és az új kapacitáson történő szolgáltatásnyújtással ezen település számára a szolgáltatás elérhetősége 60 percnél kisebb mértékűre csökken.

3. § A 2. § (1) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott feltétel teljesülését a regionális egészségügyi tanács (a továbbiakban: RET) az Egészségügyi Minisztérium által térítésmentesen rendelkezésére bocsátott számítógépes programmal ellenőrzi.

4. § (1) A Tv. 16. §-ának (12) bekezdése alapján figyelembe kell venni, hogy amennyiben az egészségügyi szolgáltató az egészségügyi ellátórendszer struktúraátalakításának támogatására, az intézményi átalakítások megkezdésére az Egészségügyi Minisztérium által kiírt pályázaton támogatást kapott aktív ágyainak megszüntetéséhez vagy átalakításához, a Tv. 2. számú mellékletében meghatározott szakellátási normatívák felosztásának eredményeként az egészségügyi szolgáltató

a) aktív fekvőbeteg-szakellátási kapacitása az adott szakmacsoportban nem lépheti túl az átcsoportosítás eredményeként támogatással kialakított ágyszámot,

b) krónikus fekvőbeteg-szakellátási kapacitása – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – nem lehet kevesebb a pályázat eredményeként támogatással kialakított kapacitásnál.

(2) Az (1) bekezdés b) pontját a Tv. 1. számú mellékletében meghatározott kórházak esetében nem kell alkalmazni.

5. § (1) A Tv. 7. §-ának (3) bekezdése alapján az egészségügyi szolgáltató fenntartója által kezdeményezett kapacitás átcsoportosításra a régió belül felosztott kapacitások éves, június 30-ig esedékes felülvizsgálati eljárása során van lehetőség.

(2) A Tv. 1. számú mellékletében rögzített kapacitások tekintetében az egészségügyi szolgáltató fenntartója nem kezdeményezhet olyan kapacitásátcsoportosítást, amely valamely, a Tv. 1. számú mellékletben az adott intézmény számára kijelölt szakmacsoport megszűnéséhez vezet, vagy a létrehozandó állapot nem teljesíti a külön jogszabályban rögzített működési feltételeket valamely szakmacsoport vonatkozásában.

(3) A RET, illetőleg a miniszter csak abban az esetben tagadhatja meg a Tv. 7. §-ának (3) bekezdése alapján kezdeményezett átcsoportosítást, amennyiben az annak közvetkeztében létrejövő állapot:

a) nem felel meg a 2. §-ban rögzített szabályoknak, vagy

b) nem biztosított a csökkentett aktív fekvőbeteg-szakellátás más ellátási formával történő kiváltása.

(4) A kezdeményezett változtatásról és annak jóváhagyásáról tájékoztatni kell a területileg érintett RET-et és az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat régiós intézetét.

6. § E rendelet 2. számú melléklete határozza meg, hogy az egyes szakmákat melyik, a Tv. 1. és 2. számú mellékletében megnevezett szakmacsoporton belül kell figyelembe venni.

7. § Ez a rendelet 2007. január 3-án lép hatályba.”

III.

Az indítványok részben megalapozottak.

Az Alkotmánybíróság először az Eftv. egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére alapított indítványokat vizsgálta meg.

1. Több indítványozó kifogásolta, hogy nem tartották be az Eftv. megalkotása során a jogszabályalkotásra vonatkozó előírásokat, így különösen a Jat. 18., 19–20., 27. és 30–31. §-ait. Az első indítvány szerint a Jat. előírásain kívül, megsértették a MOKtv. és a MESZKtv. kamarai véleményeztetésre vonatkozó rendelkezéseit is. Mindez pedig ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

1.1. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában vizsgálta a véleményezési jog mellőzésével meghozott jogszabály alkotmányellenességét.

A 496/B/1990. AB határozat – utóbb többször megerősített – megállapítása szerint a „jogszabályelőkészítő szervek [a Jat. 27. § c) pontja szerinti] vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségzegése (...) önmagában nem érintheti az adott törvény érvényességét. A jogszabály előkészítésre vonatkozó törvényi előírások megsértése az illetékes szervek államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg csupán” [ABH 1991, 493, 495–496.; megerősítései például: 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421.; 14/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 338, 342.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.].

A 30/2000. (X. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság „arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek” (ABH 2000, 202, 206.). Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben hangsúlyozta: „A jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése a döntés közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Ellenkező esetben maga a demokratikus rendszer veszíti el legitimitációját, hiszen a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen. Amennyiben pedig külön törvény ír elő konkrét és

intézményesített véleménykerési kötelezettséget, akkor annak elmulasztása olyan, a jogalkotási eljárásban elkövetett súlyos szabálytalanságnak minősülhet, amely adott esetben a jogállamiság alkotmányos követelményét közvetlenül veszélyezteti, és a törvénysértő módon alkotott jogszabály közjogi érvénytelenségét eredményezheti. Azt a kérdést, hogy a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét, az Alkotmánybíróságnak eseti mérlegeléssel kell eldöntenie” (ABH 2000, 202, 207.). Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a kormányrendeletet, amit úgy alkottak meg, hogy a törvény által előírt kötelező véleményeztetést nem folytatták le.

A 7/2004. (III. 24.) AB határozattal elbírált ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettségzegés nem érintheti az adott törvény érvényességét (...), a Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása önmagában nem vezet a törvény alkotmányellenességének megállapításához, hanem csak akkor, ha az egyben az Alkotmány valamely szabályába ütközik (...), az előkészítésre vonatkozó szabályok megsértése az előterjesztő államigazgatási jogi, esetleg politikai felelősségét alapozza meg (ABH 2004, 98, 101.). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, és ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményezések” (ABH 2004, 98, 105.). A határozat külön kiemelte, hogy a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban rögzítettek követésére az adott esetben azért sem kerülhetett sor, mert abban nem törvény, hanem kormányrendelet alkotmányossága volt a kérdés (ABH 2004, 98, 105–106.). Az e határozatban foglaltakat az Alkotmánybíróság a 29/2006. (VI. 21.) AB határozattal eldöntött ügy kapcsán is megismételte.

Hasonlóan a 87/2008. (VI. 18.) AB határozattal elbírált ügyhöz (ABK 2008. június, 867, 876.), jelen esetben sem találta alkotmánysértőnek az Alkotmánybíróság azt, hogy a MOK, illetve a MESZK a rájuk vonatkozó törvényekben előírt véleményezési jogukat nem gyakorolhatták, valamint hogy az Eftv. előkészítője a véleményeztetési kötelezettségének nem tett eleget. Korábbi gyakorlatával összhangban azt sem találta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében ütközőnek, hogy más társadalmi/érdekképviselői vagy egyéb szervek véleményét az Eftv. előkészítése során nem kérték ki, illetve ennek folyamán olyan érdekeket nem jelenítettek meg, amelyekre az országgyűlési vita során már nem kerülhetett sor. E következtetést nem befolyásolja az, hogy valamely társadalmilag jelentős kérdés tekintetében mulasztotta el a jogalkotás előkészítéséért felelős szerv az előzetes érdekegyeztetést. Ez az eljárása a politikai felelősségét érintheti, de nem hat ki a megalkotott jogszabály közjogi érvényességére.

1.2. Több indítványozó szerint a Jat. 18. § (1) bekezdésének be nem tartása is alkotmányellenességhez vezet. A hatástanulmány elkészítésének elmulasztása ugyanis

sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rámutatott arra, hogy a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés nem alkotmányi szabály. Ennek a szabálynak a megsértése feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmányosértéshez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését. A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetve azok elmulasztása az Alkotmány rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe, s az nem vezet a jogállamiság és a jogbiztonság sérelméhez. [ABH 1996, 173, 190.; megerősítette: 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 313.] Így ezen az alapon az Eftv. megsemmisítésének nincs helye.

1.3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, eredményezi-e az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének sérelmét az, hogy az Eftv. előkészítése során nem került sor érdekegyeztetésre. Az egyik indítványozó szerint ugyanis az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény indokolása értelmében a közvetlen demokrácia intézményei közé tartoznak a népszavazás, a népi kezdeményezés, a kollektív kérelmezési és a panaszjog mellett a társadalmi viták is. Ebből az indítványozó szerint következik, hogy az érdekképviseleti szervek véleménye kikérésének elmulasztása sérti az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglalt népszuverenitás elvét.

A társadalmi vita intézményét az alkotmánymódosító törvény hatálybalépésekor (1989. október 23.) a Jat. 33–36. §-ai szabályozták, azonban ezt a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról szóló 1990. évi XXXI. törvény 1. §-a 1990. május 16. napjával hatályon kívül helyezte. A társadalmi vitától függetlenül tartalmazta és tartalmazza jelenleg is a Jat. 20. §-a az érdekképviseleti szerveknek a jogszabály-alkotási folyamatba történő bevonására vonatkozó kötelezettséget. Az indítványozó által felhozott összefüggésben ezért az Alkotmány 2. § (2) bekezdésének sérelme fel sem merül. De nem sérti a népszuverenitás elvét az sem, hogy a Jat. által előírt véleményeztetési kötelezettségének a jogszabály előkészítője nem tesz eleget. Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerint ugyanis a nép a hatalmat választott képviselők útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmányból levezethető általános elv az Országgyűlés (azaz választott képviselők) által történő hatalomgyakorlás. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.]. A Jat. azon előírása, mely az érdekképviseleti szerveknek véleményezési jogot biztosít, ezen közvetett hatalomgyakorláshoz kötődik, a véleményeztetés elmaradása ugyanakkor nem korlátozza vagy szünteti meg a népszuverenitás választott képviselők útján történő gyakorlását.

1.4. Az egyik indítványozó arra is hivatkozott, hogy az Eftv. előterjesztője sürgősségi javaslatot nyújtott be az Országgyűléshez a Házzsabály 92. § (1) bekezdése alapján. Ezt a javaslatát azonban – a Házzsabály 92. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem indokolta meg. Ezzel

pedig szükségképpen sérült az Alkotmány 2. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (ABH 1992, 77, 85.). Az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése, a formalizált eljárási szabályok maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is – a jogállamiságból fakadó – alkotmányos követelmény. [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 401.] A jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányosértés a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után. [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332.] Az Alkotmánybíróság azonban csak azokban az esetekben semmisíti meg az eljárási szabályok megsértésével megalkotott törvényt, ha az olyan súlyos, hogy eléri az alkotmányellenesség szintjét. Így például alkotmányos követelményként rögzítette az Alkotmánybíróság a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában, hogy az „olyan törvény, amelyet az Országgyűlés úgy szavazott meg, hogy nem tette lehetővé a törvényjavaslat előzetes alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítvány alapján az előzetes alkotmányossági vizsgálatot, formai okból alkotmányosértő (érvénytelen)”, és alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére. (ABH 1997, 122.) A 63/2003. (XII. 15.) AB határozatával pedig azért semmisítette meg az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett törvényt, mert az Országgyűlés ülésének összehívására az irányadó eljárási szabályokkal ellentétesen került sor (az ülés összehívásáról és az ülés javasolt napirendjéről nem értesítették valamennyi országgyűlési képviselőt, illetve a képviselőknek a napirendi javaslatot nem megfelelő időben küldték meg), melynek következtében a köztársasági elnök által megfontolás végett az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt a képviselők érdemben nem tárgyalhatták újra. (ABH 2003, 676, 685–689.)

A tények vizsgálata nélkül az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a Házzsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. A Házzsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak. A sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető ilyennek, különös figyelemmel arra, hogy a sürgősség kérdésében végeredményben az Országgyűlés határoz vita nélkül [Házzsabály 45. § (2) bekezdés]. Az indokolási kötelezettség elmulasztása ezért szabályellenességre vezet ugyan, de alkotmányellenességre nem.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eftv. megalkotásával kapcsolatos hiányosságokra és hibákra alapozott, az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét állító indítványokat elutasította.

2. Az egyik indítványozó – hivatkozva az Abh.-ra – előadta, hogy az Eftv. és az R. – szoros tárgyi összefüggésben a finanszírozási jogszabályokkal – nem garantálja a biztosítási alapú betegellátás megvalósítását. Ez meglátása szerint arra vezet, hogy az állam a finanszírozott egészségügyi ellátásokat nem, illetve nem megfelelő színvonalon biztosítja. Mindez pedig ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság alkotmányos alapjaként az Alkotmány 70/E. §-át és 13. §-át jelölte meg (ABH 1995, 173, 187.). Az indítványozó azon érvelése, mely szerint az állam nem megfelelő színvonalú egészségbiztosítási ellátásokat nyújt, ennél fogva ezen alkotmányos rendelkezések – és nem az Alkotmány 2. § (1) bekezdése – fényében ítéltető meg. Az Eftv. és a jogállamiság elve között az indítványozó által felvetett összefüggésben nincs alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 452.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

IV.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványt vizsgálta meg, mely az Alkotmány 70/D. §-a alapján támadta az Eftv. egészét. Az indítványozók álláspontja szerint az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésében nevesített állami kötelezettség megköveteli, hogy annak teljesítése során a működő egészségügyi intézmények legnagyobb kíméletével, azok működőképességének fenntartása mellett garantálják az ellátórendszer biztonságát és a stabilitást. Az ellátás és az ahhoz való hozzáférés biztonsági szintjének csökkentése megköveteli annak törvényalkotói igazolását, hogy erre valamilyen alkotmányos jog érvényesülése, vagy más, konkrétan meghatározható közérdek miatt kerüljön sor. Az egészségügyi ellátórendszer biztonságát szolgáló garanciák csökkentésének meg kell felelnie az arányosság és a szükségesség követelményének. Az Eftv. „várható hatásai eredményeként” az ellátásbiztonság és a stabilitás az indítványozók szerint csökken. A tényleges intézményi csökkenés és az ágyszámleépítés a hozzáférést anélkül korlátozza, hogy azonos védelmet nyújtó garanciális szabályok kerülnének kiépítésre.

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában értelmezte az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot.

Az Alkotmánybíróság az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatában megállapította: „A legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogosultságként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez

igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához és életviteléhez. E feltételeket konkretizálja egyebek között az Alkotmány 70/D. §-ának (2) bekezdésében írt rendelkezés, amely az állam kötelezettségévé teszi a megfelelő egészségügyi intézmények létesítését és az orvosi ellátás megszervezését.” (ABH 1995, 260, 270.)

A 77/1995. (XII. 21.) AB határozatban kifejtettek szerint: „A 70/D. § (1) bekezdése szerint az ország területén élő minden polgárnak joga van a lehető legmagasabb szintű egészséghez. Az államnak a (2) bekezdésben e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége a piacgazdaság feltételei között nem értelmezhető oly módon, hogy az állam köteles létrehozni, fenntartani és működtetni az egészségügyi intézményrendszert. Ám annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.” (ABH 1995, 390, 396.) Hozzátette: „A törvényhozó szabadon dönt arról, hogy a többszektörű egészségügyi szolgáltatási rendszerben milyen módon alakítja ki az Alkotmány 70/D. §-ában megfogalmazott alapvető jog érvényesülésének garanciáit. Ám ez a szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üressé ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait.” (ABH 1995, 390, 397.)

Ebben a határozatában az Alkotmánybíróság az Alkotmány – 44/A. § (1) bekezdés a) pontján kívül a – 70/D. §-ába ütközőnek is találta azt, hogy a vizsgált törvényi rendelkezés az egészségbiztosítási pénztár és a népjóléti miniszter közösen kialakított egyedi döntésétől, valamint a finanszírozási szerződésektől tette függővé a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatait. A törvényhozás ezáltal lehetőséget adott arra, hogy kizárólag a finanszírozásban érdekelt szervek aktuális gazdasági érdekei határozzák meg azt, hogy mely területeken működjenek egészségügyi szakellátást, járó- és fekvőbeteg-ellátást nyújtó intézmények és azok milyen egészségügyi szolgáltatást nyújtsanak. Ez pedig magában hordozta annak valós veszélyét, hogy egyes területeken az ott élők ellátás nélkül maradjanak.

Az egészségügyi ellátások finanszírozásának rendszerét az egészségügyi ellátási kötelezettségről és a területi finanszírozási normatívákról szóló 1996. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) új alapokra helyezte. A törvény által alkalmazott konstrukció alapelve az ún. „kapacitás-lekötési megállapodás” volt, amelyet a fenntartó és az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős szervezet, a MEP kötöttek. A lekötendő kapacitásokra a fenntartók tettek ajánlatot a MEP-nek. Közös ajánlatukat az ajánlattevők a megyei egyeztető fórumon alakították ki. A közös ajánlatokat a MEP csak akkor utasíthatta el, ha azok nem

feleltek meg a törvény által meghatározott megyei finanszírozási normatíváknak. A finanszírozás szélső tételeit tehát a törvény rendelkezései határozták meg, azon belül pedig a finanszírozás mértéke a felek megállapodására volt utalva. Ha a fenntartó és a finanszírozó között a konszenzus nem született meg, – a törvény rendelkezéseire figyelemmel és annak finanszírozási normatíváin belül – a finanszírozás mértékéről a MEP döntött, döntése ellen a fenntartó fellebbezéssel élhet az OEP-hez, az OEP főigazgatójának határozata pedig a közigazgatási határozatokra vonatkozó szabályok szerint a bíróság előtt megtámadható volt.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megvizsgálta, hogy a finanszírozásnak ez a rendszere összeegyeztethető-e a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal. Ennek kapcsán rámutatott arra, hogy „a rendszer helyességének, hatékonyságának, eredményességének a megítélése nem alkotmányossági kérdés. Az Alkotmány alapján az sem vizsgálható, hogy az átalakításnak ez a konstrukciója szakmailag megalapozott-e, mennyiben felel meg a célszerűségi, takarékosági követelményeknek, illetőleg, hogy a jelenlegi rendszer valóban pazarló-e, vagy legalábbis túlf finanszírozott. Mindezeknek a szempontoknak a megítélése és a lehetséges átalakítási struktúrák közötti választás a törvényhozó szabadságába tartozik, egyúttal azonban a törvényhozó felelőssége is. Az alkotmánybírósági vizsgálat csak arra irányulhat, hogy a szabályozás megfelel-e az Alkotmány rendelkezéseinek, illetve kielégítheti-e az állami kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható követelményszintjét.” (ABH 1996, 173, 186.)

Az Alkotmánybíróság ugyanebben a határozatában az Alkotmány 70/D. §-ával, illetve 8. § (1)–(2) bekezdésével összefüggésben kimondta, hogy „a Tv. alkotmányossága, illetőleg alkotmányellenessége egyedül az Alkotmány 70/D. §-ában foglaltak szerint nem bírálható el. Az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása olyan alkotmányos állami feladatot jelent, amelyet az állam központi szervei és a helyi önkormányzati – továbbá egyéb – szervek rendszere révén valósít meg. Ennek keretében az állam – egyebek között – egészségügyi intézményhálózat 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 volna 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. §-ban 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 tör-

vényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.” (ABH 1996, 173, 186–187.)

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „Az állam (...) az egészségügy szervezeti és intézményi rendszereinek kialakítása és azok finanszírozási elveinek megalkotása során – ahogy erre az Alkotmánybíróság fentebb már utalt – nagyfokú szabadságot élvez. Az államnak e törvényhozói szabadsága mindaddig nem vet fel alkotmányossági kérdéseket, ameddig az nem vezet valamely alkotmányos jog (tulajdonvédelem, társadalombiztosítás útján érvényesülő betegellátási jogosultság) megsértéséhez. Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás sokféleképpen szervezhető meg. Az Alkotmányból eredően senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott szervezési módra. Másrészt nincs alkotmányos ismérv arra, hogy a rendszer önmagában mennyiben alkalmas a biztosításon alapuló betegellátáshoz való jogosultságok teljesítését garantálni. Ezért a rendszer alkotmányellenessége csak olyan szélső esetben állapítható meg, ha egyértelmű, hogy a rendszer eleve alkalmatlan az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére. E tekintetben a törvényhozó elképzelését az Alkotmánybíróság a sajátjával nem helyettesítheti. A rendszernek azonban garantálnia kell az Alkotmány 70/E. §-án alapuló társadalombiztosítási ellátási jogosultságot. Ez működtetésének alkotmányos követelménye, feltétele.” (ABH 1996, 173, 188–189.)

Ennek biztosítása érdekében az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-án alapuló alkotmányos követelményként előírta, hogy az akkor hatályos társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény szerint megállapított szolgáltatások teljesítését a rendszeren belül az államnak akkor is biztosítania kell, ha az egészségügyi ellátási szükséglet a Tv. 3. §-ában meghatározott és finanszírozott szolgáltatásokat meghaladja.

Az egészségügyi ellátások finanszírozására kialakított rendszerek fejlődésében a következő állomást az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Eszt.) jelentette. Az Eszt. megszüntette a finanszírozás törvényi kereteit, ehelyett a kapacitások lekötését egyedi döntésektől és szerződésektől tette függővé. Az Alkotmánybíróság a 16/2003. (IV. 18.) AB határozatában – megerősítve az Abh.-ban kifejtett megállapításokat – elutasította azokat az indítványokat, melyek az Eszt. alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 70/D. §-a alapján kérték, mivel az Eszt. vitatott rendelkezései következtében nem állt elő olyan kivételes, szélsőséges ellátatlanságot jelentő helyzet, amely miatt az Alkotmány 70/D. §-ának sérelmét meg lehetett volna állapítani. Hasonlóan azonban az Abh.-ban foglalt megoldással, alkotmányos követelményt fogalmazott meg, mely szerint „az Alkotmány 70/E. §-ából, valamint ezzel összefüggésben az alkotmányos tulajdonvédelemből folyó alkotmányos követelmény, hogy az állam a kötelező egészségbiztosítás körébe tartozó alanyi jogosultságok érvényesüléséhez szükséges

szakellátások teljesítésének feltételeit úgy köteles biztosítani, hogy azokhoz a jogosultak akkor is hozzájussanak, ha az ehhez szükséges kiadások meghaladják az Egészségbiztosítási Alap kereteit.” (ABH 2003, 214.)

Az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlatából következik, hogy az Eftv. alkotmányossága szakmai, hatékonysági szempontok szerint nem, csakis az Alkotmány rendelkezései alapján bírálható el. Így jelen esetben sem vizsgálható, hogy az átalakításnak ez a konstrukciója szakmailag megalapozott-e, illetve mennyiben felel meg a célszerűségi, takarékosági követelményeknek.

Az Eftv. tárgyi hatálya a szakellátási kötelezettség körében nyújtott járóbeteg- és fekvőbeteg-szakellátásokra terjed ki. Az indítványok azonban kizárólag a fekvőbeteg-szakellátási kapacitásokkal összefüggő rendelkezéseket támadták, illetve ezekkel kapcsolatban tartalmazznak érveket. A fekvőbeteg-ellátás szakellátási kapacitásokat a támadott törvény az aktív és krónikus ellátási ágyak számában határozta meg. Az Eftv. által kialakított ellátórendszer több szintből tevődik össze. Egyrészt vannak azok a kiemelt kórházak, melyek az ország egész területén vagy egyes nagyobb területegységein biztosítják a súlyos, speciális vagy ritka betegségben szenvedők hatékony ellátását. Ebben a tekintetben elsődlegesen az volt a cél, hogy magas színvonalú ellátást (személyi és tárgyi vonatkozásban egyaránt) nyújtsanak az intézmények a betegeknek. Az Eftv. 1. számú melléklete sorolja fel ezeket az országos feladatkörű intézeteket, illetve az ún. súlyponti kórházakat, melléjük rendelve (ágyszámokban meghatározva) a konkrét kapacitásokat. Másrészt a területi kórházak feladata az „általános” ellátás nyújtása. A kapacitásokat az Eftv. 2. számú melléklete regionális szinten, szakmacsoportonkénti bontásban határozza meg. A régió belüli kapacitáselosztásra az Eftv. külön eljárást alakított ki.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogalkotó szabadságába tartozik, milyen finanszírozási rendet alakít ki, milyen reformcélokat tűz ki, s ennek elérése érdekében milyen megoldásokat választ, míg az Alkotmány 70/D. §-ából fakadó keretek között marad. Az egészségügyi ellátórendszer stabilitásának megőrzése nem követeli meg szükségképpen azt, hogy a finanszírozási rendszer reformja során a már meglévő intézmények ne szűnhessenek meg, illetve azok működőképességét a jövőben is fenntartsák. Ezek a kérdések az új rendszer hatékonyságát érintik, mint ahogy önmagában az ágyszám-leépítés is. Az Eftv. egészének az Alkotmány 70/D. §-ába ütköző alkotmányellenessége ezen az alapon nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

Irányadónak tekinti azonban az Alkotmánybíróság az Abh.-ban, illetve a 16/2003. (IV. 18.) AB határozatban felállított, az Alkotmány 70/E. §-án alapuló alkotmányos követelményt a jelen ügy kapcsán is.

Az Alkotmánybíróság által az Abh.-ban kialakított gyakorlat értelmében a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság ugyanis már valóságos alanyi jog, amelynek azonban nem az Alkotmány 70/D. §-a az al-

kotmányos alapja, hanem az Alkotmány 70/E. §-ában foglalt rendelkezés, illetőleg az alkotmányos tulajdonvédelem. Az egészségügyi ellátásokat jelenleg a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) határozza meg, melyet az Eftv. rendelkezései nem szűkítenek vagy vonnak meg. Az egészségügyi ellátások finanszírozására vonatkozó előírások ugyanis közvetlenül nem érintik az egészségügyi ellátásokra vonatkozó jogosultságot, azok terjedelmét, igénybevételük feltételeit.

A fentiekén túl, a jelen ügyben is helytálló az Abh.-ban kifejtett azon megállapítás (ABH 1996, 173, 189.), mely szerint a finanszírozás struktúrájára vonatkozó normatív előírásokat a támadott törvény mellékletei tartalmazzák, és ezek a törvény egészének kardinális elemét jelentik. Ezek a normatívák az Egészségbiztosítási Alap (a továbbiakban: E. Alap) gazdálkodási lehetőségeiből indulnak ki, ezért az Eftv. egészének alkotmányossági megítélése alapvetően hasonló a költségvetési törvényhez, hiszen az Eftv. egésze lényegileg az Egészségbiztosítási Alap állományának a „szétosztásáról” szól. Ha pedig a rendszerben jelen vannak – akár látens módon, akár pótköltségvetés garantálásával – olyan tartalékok, amelyek a betegellátási jogosultság teljesítésének finanszírozását garantálják; akkor – függetlenül a rendszer hatékonyságától és eredményességétől – az alkotmányellenesség az Alkotmány 70/E. §-a, illetőleg az alkotmányos tulajdonvédelem sérelme alapján nem állapítható meg.

Az Eftv. 8. §-a rögzíti, hogy az egészségbiztosító felelős:

a) az 1. számú mellékletben meghatározott szolgáltatók által nyújtott aktív- és krónikusfekvőbeteg-szakellátások,

b) a 2. számú mellékletben meghatározott normatíva felhasználásával nyújtott aktív- és krónikusfekvőbeteg-szakellátások,

c) a 2006. december 31-én lekötött kapacitások és a 16. § (10) bekezdése alapján létrehozott kapacitás felhasználásával nyújtott járóbeteg-szakellátások,

d) a 16. § (7) bekezdésében meghatározott kapacitáson nyújtott szakellátás,

e) a külön jogszabály szerinti eljárásban előzetesen befogadott kapacitásokon nyújtott szakellátások

Egészségbiztosítási Alap terhére történő külön jogszabály szerinti finanszírozásáért.

Az Eftv. fenti szabálya tehát – alapvetően az E. Alapban rendelkezésre álló források szűkösségére tekintettel – behatárolja az E. Alapból finanszírozható ellátásokat. Az Ebtv. 4. §-a azonban előírja, hogy az állam az Ebtv.-ben meghatározott ellátások teljesítését akkor is biztosítja, ha az ahhoz szükséges kiadások az Egészségbiztosítási Alapból nem fedezhetők. Az ilyen tartalmú garanciavállalást az Alkotmánybíróság már az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatban az Alkotmány 70/E. §-án alapuló, a betegség esetére szóló ellátási jogosultság törvényi biztosítékának tekintette (ABH 1995, 260, 267.), s ezt az álláspontját az Abh.-ban

(ABH 1996, 173, 187–188.), illetve a 16/2003. (IV. 18.) AB határozatban (ABH 2003, 214, 229.) is megerősítette.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az Eftv. alkalmazása (végrehajtása) során is nélkülözhetetlennek tartja annak kimondását, hogy az Ebtv. szerint megállapított szolgáltatások teljesítését a rendszeren belül az államnak akkor is biztosítani kell, ha az egészségügyi ellátási szükséglet az Eftv. 8. §-ában meghatározott és finanszírozott szolgáltatásokat meghaladja.

V.

Az Alkotmánybíróság végül az Eftv. egyes rendelkezéseinek, valamint az R. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat vizsgálta meg.

1. Több indítványozó különböző alkotmányos rendelkezések alapján támadta az Eftv. 4. § (6) bekezdését. Az indítványok elbírálása érdekében az Alkotmánybíróság áttekintette az Eftv. által a kapacitások felosztására kialakított rendszert.

1.1. Az Eftv. hatálya csak az egészségügyi szakellátásokra terjed ki. Az 1. § (2) bekezdés *i)* pontja értelmében szakellátási kapacitás:

ia) a járóbeteg-szakellátásban a szakorvosi és nem szakorvosi órák száma, egy napos ellátások finanszírozott szolgáltatási egységei,

ib) a fekvőbeteg-ellátásban az aktív és krónikus ellátási ágyak száma,

ic) jogszabályban előírt bármely más finanszírozott szolgáltatási egység.

A fekvőbeteg-szakellátás vonatkozásában a kapacitások felosztására az Eftv. kétféle szisztémát dolgozott ki, ehhez igazodóan a törvénynek két melléklete van. Az 1. számú mellékletben foglalt rendelkezésekkel az Országgyűlés maga osztotta el az ágyakat egyrészt az országos feladatkörű speciális intézetek (A), másrészt a súlyponti kórházak (B) között (szakmacsoportok szerint és aktív ágy – krónikus ágy megosztásban). A 2. számú melléklet szakmacsoportonként és aktív ágy – krónikus ágy megosztásban regionális szinten határozza meg a felosztható ágyszámokat [3. § (2) bekezdés]. Ezeket a kapacitásokat a régió területén működő egészségügyi szolgáltatók között az Eftv. 4. §-ában foglalt eljárás keretében kellett felosztani.

Az eljárás lényege a következőkben foglalható össze:

i) A miniszter az egészségbiztosítóval együtt felosztási javaslatot készít a 2. számú mellékletben meghatározott regionális szakellátási normatívák és a hozzájuk tartozó ellátási területek egészségügyi szolgáltatók közötti felosztásáról, és azt az Eftv. hatálybalépésétől számított 8 napon belül megküldi az illetékes RET számára. [4. § (1) bekezdés]

ii) A RET a javaslat megérkezésétől számított 20 napon belül dönt a normatívák és a hozzájuk tartozó ellátási terü-

letek egészségügyi szolgáltatók közötti felosztásáról. A RET a felosztási javaslatban foglaltaktól eltérő döntést is hozhat az Eftv.-ben meghatározottak figyelembevételével. [4. § (3) bekezdés]

iii) A RET döntése akkor érvényes, ha azt a régió területén működő valamennyi, fekvőbeteg-szakellátást nyújtó közfinanszírozott egészségügyi szolgáltató fenntartója a RET döntésétől számított 30 napon belül jóváhagyta. [4. § (4) bekezdés]

iv) Amennyiben a normatívák felosztásáról szóló érvényes döntés nem születik meg az *i)–iii)* pontokban foglaltak szerint, az egészségügyért felelős miniszter 8 napon belül dönt az adott régió normatíváinak felosztásáról. Ez a felosztás a közigazgatási határozatokra vonatkozó szabályok szerint bíróság előtt megtámadható, azzal, hogy a keresetnek a felosztás végrehajtására nincs halasztó hatálya. [4. § (6)–(7) bekezdés]

Az indítványozók a *iv)* pontban foglalt miniszteri döntés alkotmányellenességét állították. Az egyik indítványozó szerint azért sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, mert a törvény nem határozza meg a miniszteri döntés kialakítása során figyelembe veendő szempontokat. Ez pedig alapot teremt önkényes jogalkalmazói döntésekhez. Egy másik indítványozó szerint a miniszteri döntés önkormányzati alapjogot, nevezetesen az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában foglalt önálló szabályozási és igazgatási jogot sérti. Emellett az Eftv. 4. § (6) bekezdés – mivel az önkormányzati alapjogot érint – az Alkotmány 44/C. §-a alapján kétharmados többséggel kellett volna elfogadni. Végül, ezen indítványozó szerint sérül az Alkotmány 70/D. §-a is.

1.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a kapacitások elosztására vonatkozó döntések jogi jellegét.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 70. § (1) bekezdésének *b)* pontja a megyei önkormányzatok kötelező feladataként írja elő az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról történő gondoskodást, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja. Az egészségügyi szakellátás megszervezése alapvetően tehát a helyi (elsősorban a megyei) önkormányzatok feladata. Hasonlóan ugyanakkor más önkormányzati feladatok ellátásához, a finanszírozásuk nem az önkormányzatok saját bevételeiből, hanem központi forrásokból, jelen esetben az E. Alapból történik. A központi költségvetésből származó normatívák elosztása pedig az állam hatáskörbe tartozik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ebből következően az Eftv. által meghatározott kapacitások felosztása nem önkormányzati, hanem állami feladat.

Ez azt jelenti, hogy a támadott 4. § (6) bekezdés szerinti miniszteri határozat nem önkormányzati, hanem államigazgatási ügyben születik, így – az indítványozó által felvetett összefüggésben – nem valósulhat meg az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a)* pontjának sérelme. Az önkormányzat képviselő-testületét ugyanis kizárólag önkormányzati ügyekben illeti meg az önálló szabályozás és

igazgatás joga, a kapacitásfelosztásról szóló döntés azonban nem ilyen. E vonatkozásban tehát az, hogy a miniszter dönt a kapacitások felosztásáról, nem tekinthető alkotmányellenesnek.

1.3. Megvizsgálta azonban az Alkotmánybíróság, hogy mennyiben egyeztethető össze az Alkotmánynak az indítványozók által is hivatkozott 2. § (1) bekezdésével az Eftv. 4. § (6) bekezdésében szabályozott miniszteri döntés.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a miniszternek a kapacitások felosztásáról szóló döntése közigazgatási hatósági ügyben hozott döntésnek minősül, mivel a miniszter mint hatóság az államigazgatási, illetve államszervezeten kívüli jogalanyok (egészségügyi szolgáltatók és fenntartók) jogát és kötelezettségét érintő egyoldalú döntést hoz azzal, hogy a konkrét egészségügyi szolgáltatókat megillető kapacitásokat (ágyszámokat) és a hozzájuk fűződő ellátási területeket meghatározza. Ezek a határozatok képezik alapját az egészségügyi szolgáltatók és az egészségbiztosító közötti finanszírozási szerződéseknek, és – az Eftv. 2. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglaltakra tekintettel – ez jelöli ki a helyi önkormányzatok egészségügyi szakellátási kötelezettségének terjedelmét.

A miniszternek ez a jogköre természetesen olyan, mely bizonyos szintű diszkrecionális elemet foglalhat magában. Ez azonban nem jelentheti azt, hogy a hatóság normatív módon meghatározott szempontok nélkül, teljesen saját belátása szerint hozhassa meg a határozatát.

Az Alkotmánybíróság az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatban kifejtett és utóbb többször megerősített álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. [ABH 1991, 454, 456.; megerősítette pl.: 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94–95.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában 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. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

A jogbiztonság elvének értelmezése során az Alkotmánybíróság következetesen hangsúlyozta, hogy ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogsza-

bály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nemcsak a túlzottan általános (elvontan) megfogalmazott szabályok sértik a jogbiztonság elvét, de az is, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó egyáltalán nem, vagy olyan túlzottan tágan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez ugyanúgy megnyitja az utat a szubjektív, önkényes jogalkalmazás előtt, mint mikor a jogalkotó a normavilágosságot sértő módon alkotja meg az alkalmazandó norma szövegét.

Az Eftv. 4. § (2) bekezdése közvetlenül csak a miniszteri javaslat elkészítése során figyelembe veendő szempontokat rögzíti, azonban az Eftv. rendszeréből következően azokat – a RET-ek mellett – a miniszternek a támadott rendelkezés szerint hozott határozatánál is figyelembe kell vennie.

Az Eftv. 4. § (2) bekezdése azonban nagyvonalúan szabta meg azokat az irányvonalakat, amelyeket a döntésre jogosult fórumoknak, így a miniszternek is figyelembe kell vennie. Törvényi szinten csak azt írta elő a jogalkotó, hogy az aktív fekvőbeteg-szakellátási normatívából a régióban működő bármely egészségügyi szolgáltató részesülhet, így az országos feladatkörű speciális intézetek és súlyponti kórházak is, míg a krónikus fekvőbeteg-szakellátási normatívákból ez utóbbiak nem kaphatnak, valamint előnyben kell részesíteni az aktív fekvőbeteg-szakellátási kapacitások felosztásánál azt az egészségügyi szolgáltatót, amelyik sürgősségi betegellátásra megfelelő szakmai felkészültséggel rendelkezik. Nem határozta meg az Eftv. az egészségügyi szolgáltatók régióon belüli egymástól való távolságának szabályozását sem, hanem azt teljesen a miniszteri rendeletalkotásra (azaz a döntéshozatalra jogosultnak) hagyta. Szintén külön jogszabály határozza meg az intézmények és azok szervezeti egységei működési feltételül előírt – a felosztás során figyelembe veendő – ágyszámokat [lásd az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet]. Teljesen hiányozik azonban az adott régió sajátos, a lakosság egészségügyi helyzetéhez igazodó körülmények figyelembevételének előírása.

Az Alkotmánybíróság ebben a körben hivatkozik a miniszter által a kapacitások felosztásáról hozott – és az Alkotmánybíróság által beszerzett – határozatok indoklásában szereplő azon megállapításra, mely szerint a miniszter a döntés meghozatala során az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által a finanszírozási szerződések alapján finanszírozásra került kapacitásokról készített adatbázisok alapján áttekintette a szakterületenkénti ágyszám meghatározásánál az adott régió morbiditási és mortalitási adatait; a sürgős és a nem sürgős esetek arányát, az egyes esetekre jutó ápolási időt, az ellátott esetek súlyosságát

mutató esetösszetételi indexet (CMI), az egy ágyra jutó betegforgalmi adatokat, a harminc napon belüli ismételt kórházi felvételek esetszámát, az átlagos ápolási időt, a más kórházból, illetve a szolgáltató számára meghatározott ellátási területen kívüli területről átvételre került ellátott betegek számát, az aktív ellátás helyett krónikus ellátás vagy járóbeteg-szakellátás keretében végezhető esetszámokat, a nagyértékű orvostechnikai eszközök és műszerek kihasználtságának mutatóit. Figyelembe vette továbbá a miniszter a biztonságos betegellátás és a megfelelő gyakorlat biztosítása érdekében az adott intézmények szakterületenkénti ellátott esetszámainak alakulását. Az ágyszámok módosításánál megvizsgálta az intézmények, illetve a szakterületek ágykihasználtsági mutatóit. Végül tekintettel volt a miniszter az ellátási terület demográfiai adatainak megváltozására és jellemzőire. A felsorolt tényezők figyelembevételének, illetve esetleg más tényezők figyelmen kívül hagyásának ugyanakkor nincs jogszabályi alapja, azok – tényleges, számszerűsített adatok feltüntetése nélkül – a miniszter belátásának függvényében játszottak szerepet a határozat meghozatala során, azaz a minisztert döntése meghozatala során lényegében semmi nem kötötte.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a minisztert az Eftv. és a végrehajtó rendelkezések –, illetve azok hiányosságai – folytán széles körű mérlegelési jogkör illeti meg az egyes szolgáltatóknak juttatott kapacitások meghatározása során.

S bár az Eftv. 4. § (7) bekezdése szerint ez a döntés a közigazgatási határozatokra vonatkozó szabályok szerint bíróság előtt megtámadható, a bíróság a túlzottan széles mérlegelési jogkör miatt nincs abban a helyzetben, hogy a határozatot érdemben felül tudja vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában alkotmányos követelményként mondta ki: „A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.” (ABH 1997, 263.) Az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének az 57. § (1) bekezdésre tekintettel történő értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi »elbírálásáról« nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.” (ABH 1997, 263, 272.)

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is megerősíti és irányadónak tartja a fenti megállapításokat. Egyúttal utal a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános

szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 1. § (1) bekezdésében foglalt alapelvre, mely az idézett alkotmányos követelményt a hatósági jogalkalmazók vonatkozásában képezi le. Eszerint a közigazgatási hatóság mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A jogalkotónak (elsődlegesen is a törvényalkotónak) Alkotmányból eredő kötelessége tehát, hogy a közigazgatási hatóságok anyagi mérlegelésének szempontjait jogszabályban rögzítse, míg a hatóságok kötelessége, hogy a Ket. 1. § (1) bekezdésében foglalt alapelvvel összhangban azokat alkalmazva hozzák meg döntésüket.

Jelen ügyben a miniszteri döntés szempontjainak törvényi meghatározatlansága nemcsak kiszámíthatatlan közigazgatási döntésekre vezet, de kiüresíti a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának valódi lehetőségét is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a kapacitás-elosztási konstrukció, ahol a jogalkotó a mérlegelési szempontok rögzítése nélkül csaknem parttalan diszkrecionális jogkört biztosít a döntés meghozatalára jogosult miniszternek, s ezáltal teret enged a szubjektív jogalkalmazói döntéseknek, ennél fogva nem biztosítja a közigazgatási határozattal szembeni hatékony, érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségét, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelményét. Különösen aggályossá teszi a rendszert az, hogy a kapacitás-elosztás bizonyos részletszempontjait maga a hatósági határozat meghozatalára is feljogosított személy, azaz a miniszter jogosult rendelettel megállapítani (vagy meg nem állapítani).

1.4. Az Alkotmánybíróság a fenti megállapításokon túl nem tekinthetett el az Eftv. 4. § (6) bekezdésében foglalt szöveg egészének vizsgálatától. A támadott szabály szerint a miniszter akkor dönt, ha a normatívák felosztásáról szóló érvényes döntés nem születik meg a (3) és (4) bekezdésben foglaltak szerint. Az Eftv. 4. § (3) bekezdése értelmében a RET az (1) bekezdés alapján készített javaslat megérkezésétől számított 20 napon belül dönt a normatívák és a hozzájuk tartozó ellátási területek egészségügyi szolgáltatók közötti felosztásáról.

A RET az Eütv. 149/A. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi régióban a regionális egészségpolitika kialakításában közreműködő szervezet. A 149/C. § rögzíti, hogy a RET jogi személy, gazdálkodására a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A RET titkársági feladatait az egészségügyi államigazgatási szerv kijelölt szerve keretében működő RET titkárság látja el. A RET, illetve a RET titkárság működési költségeinek fedezetét az egészségügyi államigazgatási szerv költségvetésében kell biztosítani. Tagjait az Eütv. 149/B. § (1) bekezdése határozza meg, akik lényegében a régió területén működő egészségügyi szolgáltatók fenntartóinak (megyei önkormányzat, minisztérium, egyház, egyetemek stb.) képviselői. Feladatait az Eütv. 149/A. § (3) bekezdése rögzíti. Ennek alapján megállapítható, hogy a RET elsődlegesen egy véleménye-

ző, koordinációs szervezet, mely azonban bizonyos ügyekben döntési jogkörrel is rendelkezik. Az állam lényegében az egészségügygel kapcsolatos feladatai egy részét ruházta a RET-ekre, amelyek az Eftv. 4. § (3) bekezdése értelmében döntenek – államigazgatási ügyként – a kapacitások elosztásáról.

Az Eftv. 4. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a RET döntése csak akkor érvényes, ha azt a régió területén működő valamennyi, fekvőbeteg-szakellátást nyújtó közfinanszírozott egészségügyi szolgáltató fenntartója a RET döntésétől számított 30 napon belül jóváhagyta. Ezek a fenntartók elsődlegesen az egészségügyi szakellátás megszervezéséért felelős helyi önkormányzatok, illetve rajtuk kívül az egyéb fenntartók, mint az egyetemek, az egyházak stb... Az Eftv. ismertetett szabályai értelmében a fenntartók (még hozzá valamennyi fenntartó) együtdöntési jogkört gyakorolnak a RET-tel, hiszen jóváhagyásuk nélkül a RET döntése nem érvényesülhet.

A kapacitáselosztásnak az Eftv.-ben kialakított eme eljárási rendje sérti az Alkotmány 44/A. §-át, mivel egy államigazgatási ügyben hozott döntés érvényessége a helyi önkormányzat, pontosabban: a helyi képviselő-testület jóváhagyásától is függ, miközben a helyi képviselő-testület államigazgatási hatásköröket nem gyakorolhat.

Az Alkotmánybíróság a 2/2001. (I. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy lehetnek olyan helyi közügyek, melyek egyúttal olyan közfeladatokat takarnak, amiknek a maradéktalan ellátásához nem csupán helyi, hanem kifejezetten országos, állami érdek is fűződik. A törvényhozónak lehetősége van arra, hogy az egyúttal országos közfeladatnak is minősülő teendő ellátását – helyi közügyként kezelve – a helyi önkormányzatokra bízva, vagy – bízva a markánsabb, közvetlen beavatkozásra is módot nyitó eszközrendszerekben – alapvetően államigazgatási feladatnak tekintse. Ha viszont a törvényhozó a közfeladat ellátását a helyi önkormányzatokra bízva, a helyi autonómiát garantáló alkotmányossági előírásokat tiszteletben kell tartania. Válassza tehát a törvényalkotó bármelyik feladat-ellátási megoldást, az egyiket nem veheti a másikkal. (ABH 2001, 40, 51.) Az E. Alapban rendelkezésre álló kapacitások felosztása – ahogy azt az Alkotmánybíróság jelen határozatában már megállapította – állami feladat, s azt az Országgyűlés államigazgatási hatósági ügyként szabályozta. Ezzel alkotmányosan nem fér össze, hogy a helyi önkormányzatok képviselőtestületei az Eftv. által kialakított eljárási rendben együtdöntési jogot gyakorolhassanak. Az Alkotmány 44/B. § (2) és (3) bekezdése értelmében államigazgatási feladatokat és hatásköröket csak a polgármester, illetve a jegyző és a képviselőtestület hivatalának ügyintézője láthat el. Az Alkotmánynak a helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezete, és különösen a helyi képviselőtestületek feladatairól szóló 44/A. §-a nem ad lehetőséget arra, hogy törvény az önkormányzatok képviselőtestületeinek feladat- és hatáskört biztosítson államigazgatási feladat ellátására, jelenjen az meg bármilyen (jelen esetben együtdöntési) formában.

Az Eftv. 4. § (3) és (4) bekezdésében szabályozott döntéshozatali mechanizmus sérti emellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is, mivel nélkülözi a közhatalom gyakorlásának egyik legfontosabb feltételét: a demokratikus legitimitációt. Az együtdöntési jog ugyanis nemcsak a helyi önkormányzatokat, de a régió területén működő egészségügyi szolgáltatók egyéb fenntartóit is megilleti. Az Eütv. 3. § w) pontja értelmében fenntartónak minősül;

wa) költségvetési szerv egészségügyi szolgáltató esetén az alapító okiratban felügyeleti szervként megjelölt állami szerv, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás,

wb) egyházi jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező egyházi egészségügyi szolgáltató esetén az alapító okiratban fenntartóként megjelölt egyházi jogi személy,

wc) alapítványi, közalapítványi egészségügyi szolgáltató esetén az alapítvány, közalapítvány,

wd) más szervezet egészségügyi szolgáltató egységeként működő gyógyintézet esetén a tulajdonosi jogokat gyakorló szervezet.

Az államigazgatási ügyben hozott döntés érvényessége tehát egyház, alapítvány, közalapítvány, de akár magántulajdonos jóváhagyásától is függ, azaz ezek a szervek, illetve személyek a RET-tel együtt közhatalmat gyakorolnak. Ahogy azt az Alkotmánybíróság a 38/1991. (VI. 11.) AB határozatban, illetve a 16/1998. (V. 8.) AB határozatban kifejtette, a népszuverenitásra épülő rendszerekben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével, a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. [38/1991. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1991, 183, 262.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.] Az Eftv.-ben szabályozott döntési rend alapján közhatalmi (államigazgatási) jogkört gyakorolnak olyan szervek és személyek is, amelyek, illetve akik semmilyen demokratikus legitimitációval nem bírnak. Ez pedig ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Eftv. 4. § (3)–(4) és (6) bekezdését alkotmányellenesnek találta és megsemmisítette, egyúttal a szoros tárgyi összefüggés miatt megsemmisítette a 4. § (1)–(2), (5), valamint (7)–(8) bekezdéseit is. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 268.; legutóbb: 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABK 2008. április, 456, 464.] Ezek a rendelkezések ugyanis olyan elválaszthatatlan módon kapcsolódnak az alkotmányellenesnek talált előírásokhoz, hogy hatályban tartásuk esetén is alkalmazhatatlanok volnának.

1.5. A szoros tárgyi összefüggésre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette az Eftv. valamennyi olyan rendelkezését is, mely az Eftv. 4. § (3)–(5) bekezdésében foglalt eljárást rendeli alkalmazni: így a felszabaduló kapacitások elosztásáról szóló 5. § (3) bekezdést, illetve a kapacitások felosztásának módosításáról szóló 7. § (1) és (2) bekezdést. Tekintettel arra, hogy az Eftv. 10. § (1) be-

kezdése visszautal a 7. § (1) bekezdésére azáltal, hogy az egészségbiztosító az ott szabályozott eljárás lefolytatását kezdeményezheti, az Alkotmánybíróság az Eftv. 10. § (1) bekezdését is megsemmisítette.

A kapacitáselosztás évenkénti felülvizsgálatára és módosítására előírt eljárás az Alkotmánybíróság megítélése szerint egyúttal sérti az Alkotmány 70/D. §-át is, mivel – szemben a 4. §-ban szabályozott eljárással, ahol ha érvényes döntést nem tud hozni a RET, akkor kiegészítő megoldásként a miniszter dönt – itt valamennyi fenntartó hozzájárulása nélkül módosító határozat nem születhet. Az időközben bekövetkező változások miatt szükségessé váló kapacitás-újraelosztás, illetve kapacitásbefogadás olyan egyhangú döntéshozatalhoz kötött, melynek gyakorlati megvalósulása kétséges és esetleges. Mindez pedig magában hordja annak a veszélyét, hogy az egészségügyi ellátórendszer megszervezésének e módja nem képes teljesíteni a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogból fakadó minimumot.

Az Eftv. 7. § (3) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy az egészségügyi szolgáltató fenntartója a 2. számú mellékletben meghatározott kapacitások tekintetében a RET-nél, az 1. számú mellékletben meghatározott kapacitások tekintetében a miniszternél kezdeményezze az aktív fekvőbeteg-szakellátási kapacitása legfeljebb 10%-ának krónikus fekvőbeteg-szakellátási kapacitássá, egynapos ellátási, illetőleg járóbeteg-szakellátási kapacitássá történő átcsoportosítását. Az átcsoportosításról a RET, illetve a miniszter dönt. A (4) bekezdés szerint a RET általi módosítás csak akkor érvényes, ha azt a régió területén működő valamennyi, fekvőbeteg-szakellátást nyújtó közfinanszírozott egészségügyi szolgáltató fenntartója jóváhagyta. Mivel ez a döntés ugyanolyan együtdöntési mechanizmuson alapul, mint ami az Eftv. 4. § (3)–(4) bekezdésében található, sérti az Alkotmány 44/A. §-át és 2. § (1) bekezdését. A miniszternek az 1. számú mellékletet érintő döntési jogköre az Eftv. 4. § (6) bekezdése kapcsán kifejtett indokok alapján sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eftv. 7. §-át is megsemmisítette.

Az Eftv. 6. §-a szerint a szomszédos régiókban működő RET-ek a 2. számú melléklet szerinti normatíváik terhére megállapodást köthetnek a régiók közötti kapacitásátadásról, amennyiben az – a 4. § (2) bekezdésének *ac)* alpontja szerinti elérési szabályokat figyelembe véve – a régió határának mentén élők egészségügyi ellátása érdekében megvalósuló feladatátadáshoz szükséges, és a megállapodással a 2. § (1) bekezdés hatálya alá tartozó helyi önkormányzatok közül valamennyi, a kapacitásátadással érintett egyetért. Ez a § az Eftv. 4. § (3)–(5) bekezdésében foglaltakhoz hasonló eljárási rendet alakít ki, azzal a különbséggel, hogy a RET döntésének érvényességéhez csupán az érintett helyi önkormányzatok jóváhagyása szükséges. Lényegét tekintve tehát államigazgatási ügyben döntési jogot biztosít a helyi önkormányzatoknak, mely a korábban kifejtettek szerint sérti az Alkotmány 44/A. §-át. Ezért az

Alkotmánybíróság az Eftv. 6. §-át a szoros tárgyi összefüggésre tekintettel megsemmisítette.

1.6. Az indítványozók az Eftv. 4. § (6) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmány 44/C. §-a és 70/D. §-a alapján is kezdeményezték, míg az Eftv. 4. § (2) bekezdését az Alkotmány 8. § (1) bekezdése, 54. § (1) bekezdése, 70/D. §-a, az Eftv. 4. § (3) bekezdés *ba)* alpontját az Alkotmány 44/C. §-a és 70/D. §-a, az Eftv. 4. § (7) bekezdését pedig az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján támadták. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely tétele alapján már megállapította, az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet már nem vizsgálja [legutóbb: 47/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABK 2008. április, 553, 561.] Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Eftv. 4. §-át teljes egészében megsemmisítette, az egyéb alkotmányos rendelkezések sérelmének vizsgálatát mellőzte.

2. Az indítványozók – a 4. § (2) bekezdés *ac)* pontjával összefüggésben – támadták az Eftv. 16. § (15) bekezdés *a)* pontját az Alkotmány 70/D. §-a és 8. § (2) bekezdése, valamint 2. § (1) bekezdése alapján.

2.1. Az egyik indítvány szerint – figyelemmel az Alkotmány 70/D. §-ára és 8. § (2) bekezdésére, – törvényben (elsődlegesen az Eftv.-ben) kellett volna szabályozni a kapacitáselosztás tartalmi kereteit. Ezzel szemben az Eftv. csak minimális követelményeket rögzít. A 4. § (2) bekezdés *ac)* alpontja pedig úgy rendelkezik, hogy a finanszírozott szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók régióon belüli egymástól való távolságának a miniszter által külön jogszabályban meghatározott elérési és kapacitáselosztási szabályoknak kell megfelelnie. Ennek megfelelően a 16. § (15) bekezdés *a)* pontja felhatalmazást ad a miniszternek arra, hogy rendeletben szabályozza a kapacitáselosztás szempontjait, illetve a szakellátási elérési szabályokat. Ezeket a részletszabályokat az R. tartalmazza. Az indítványozó szerint a felhatalmazó rendelkezés és ennek következtében az R. is alkotmányellenes: sérül az Alkotmány 70/D. §-a és 8. § (2) bekezdése, illetve ez a megoldás ellentétes a „biankó jogalkotási felhatalmazásra szóló alkotmányos tilalommal”.

Az Eftv. az egészségügyi szolgáltatók régióon belüli egymástól való távolságát befolyásoló elérési és kapacitáselosztási szabályok tekintetében semmilyen konkrétumot nem tartalmaz, amely kijelölné a miniszter rendeletalkotási jogának és kötelezettségének elvi kereteit. Az R. az elvi elérhetőség meghatározásaként rögzíti, hogy az aktív fekvőbeteg-szakellátási kapacitások felosztásánál biztosítani kell, hogy az érintett lakosság legalább 95%-a számára, legalább az alapszakmákban ellátást nyújtó aktív fekvőbeteg-szakellátó intézmény elvi elérhetősége legfeljebb 60 perc legyen. Az elvi elérhetőség vizsgálatánál figyelembe vett sebességekről az R. 1. számú melléklete rendelkezik. Egyéb kapacitáselosztási követelményként írja elő az R., hogy a régióban működő szakmai centrumok működőképességét továbbra is fenn kell tartani, illetve,

hogy az Eftv. alapján kialakított szervezeti egységek nagyságának a működtetés formájától függetlenül el kell érnie az egyes szakmacsoportokban külön jogszabály által a működés feltételéül előírt ágyszámot.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint az Alkotmány 70/D. §-a állami feladatot, kötelezettséget jelen, s önmagában az egyes egészségügyi ellátásokra vonatkozó alanyi jogként nem értelmezhető, – az Alkotmány XII. fejezetében foglalt többi alkotmányos alapjoghoz hasonlóan – vonatkozik rá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelmény. (lásd pl. a 990/B/1995. AB határozatot, ABH 1997, 824, 826–827.)

Az Alkotmánybíróság már az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének értelmezése vonatkozásában alaphatározatnak tekintett, s azóta többször megerősített 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához. Mindazonáltal nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Közvetett és távoli összefüggés esetében elegendő a rendeleti szint is. (ABH 1991, 297, 300.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Eftv. által kialakított kapacitáselosztási rendszerben a finanszírozott szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók régió belüli egymástól való távolságát meghatározó, elvi szintű elérési és kapacitáselosztási szabályok az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmi elemét képezik. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 70/D. §-át akkor sérti különösen az egészségügyi intézményhálózat kialakítására és működtetésére létrehozott rendszer, ha az ország egyes területein az orvosi ellátás teljesen hiányzik. Ezt a megállapítást a maga relativitásában kell értelmezni: vannak olyan (speciális, ritka betegségek gyógyítására szolgáló) orvosi ellátások, melyek országos szinten való megszervezése kielégíti a 70/D. §-ból folyó kötelezettséget, míg más (általános) orvosi ellátások esetében ez a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos alapjog által támasztott követelményeknek nem felel meg.

Azok az egészségügyi ellátások, amelyeknek finanszírozása az Eftv. 2. számú mellékletében foglalt kapacitások elosztása útján történik, – figyelemmel az Eftv. indoklásában kifejtett célokra és megoldási módszerekre – ez utóbbi körbe tartoznak. Az elosztás szabályainak kialakítása során ezért biztosítani kell, hogy az ellátásokhoz való hozzáférést a fizikai elérhetőség lényegesen ne korlátozza, illetve ne zárja ki.

Az egészségügyi intézményhálózat, és ezen intézményhálózaton belül a kapacitások elosztása, illetve a finanszírozási rend kialakítása során biztosítható az, hogy a fizikai hozzáférés hiánya vagy súlyos korlátozottsága miatt senki ne maradjon ellátatlanul az ország egyik területi egységén

sem. Az általános jellegű fekvőbeteg-szakellátás tekintetében az egyes ellátásokat nyújtó egészségügyi szolgáltatók országon (régió) belüli elhelyezkedésétől, egymástól való távolságától, illetve a hozzájuk tartozó ellátási területektől függ alapvetően, hogy vannak-e olyan országrészek, ahol az arra jogosultak ellátás nélkül maradnak vagy sem.

A finanszírozott szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók régió belüli egymástól való távolságát meghatározó, a kapacitáselosztás szempontjaira vonatkozó olyan előírások, melyek közvetlenül érintik az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférést, ennél fogva csak törvényi szinten szabályozhatók. Olyan törvényi előírás, mely e tekintetben a kapacitáselosztás szabályainak meghatározását az elvi keretek meghatározása nélkül teljes egészében a miniszteri rendeletalkotásra hagyja, ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, mert lehetőséget ad arra, hogy az alapvető jog tartalmát és garanciáit meghatározó szabályokat ne törvényben, hanem rendeletben állapítsák meg.

Tekintettel arra, hogy a miniszteri rendeletalkotás irányvonalát az Eftv. a kapacitáselosztás szempontjai, illetve a szakellátási elérési szabályok vonatkozásában egyáltalán nem jelöli ki, és lehetőséget ad arra, hogy törvényi szintre tartozó tárgykörben rendeleti szintű szabályozás szülessen, az Eftv. 16. § (15) bekezdés *a*) pontjában található általános felhatalmazás – az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog vonatkozásában – sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, ezért azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

2.2. Egy másik indítványozó az Eftv. 16. § (15) bekezdés *a*) pontját az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján is támadta. Mivel azonban az Alkotmánybíróság a kifogásolt felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenességét már az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján megállapította, a jogállamiságon alapuló vizsgálatot mellőzte.

3. Több indítványozó támadta az R.-t, és kérte alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az egyik indítványozó szerint ez azért indokolt, mert maga a felhatalmazó norma is alkotmányellenes, azaz séri az Alkotmány 2. § (1) bekezdése. Emellett az R. sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslat-hoz való jogot, mert a törvényi „szempontok és mércék” hiánya következtében a miniszteri döntések bírósági felülvizsgálatára csak formálisan van lehetőség. Végül séri az Alkotmány 70/A. §-a is, mivel az R. nem biztosítja, hogy minden biztosított legalábbis hasonló szintű ellátásban részesüljön. Két másik indítványozó szerint az R. az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével azért ellentétes, mert a fekvőbeteg szakellátási kapacitások felosztásánál figyelembe veendő szempontok között csupán elvi elérési időket és – utaló szabállyal – mérethatékonsági követelményeket határozott meg, további szempontokat nem.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában megállapította, hogy az Eftv. 16. § (15) bekezdésének *a*) pontja, mely a rendeleti jogalkotás kereteinek meghatározása nél-

kül ad felhatalmazást a miniszternek a kapacitáselosztás szempontjainak és a szakellátási elérési szabályoknak a megalkotására, alkotmányellenes. Ezáltal megszűnt a miniszteri rendelet megalkotásának törvényi alapja, miközben az Alkotmány 37. § (3) bekezdése értelmében a Kormány tagjai csak törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva adhatnak ki rendeletet.

A 49/1996. (X. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította egy, az Alkotmánnyal ellentétes törvényi felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenességét és megsemmisítette azt, mert azon tárgykör, melyre a felhatalmazás vonatkozott, törvényi szintű szabályozást igényelt volna. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ebből már következik az alkotmányellenes felhatalmazáson nyugvó rendelet alkotmányellenessége és megsemmisítésének szükségessége is (ABH 1996, 150, 154.). A 15/2008. (II. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisített egy miniszteri rendeletet azon az alapon, hogy a törvényhozó olyan általános jellegű felhatalmazást adott, melyben beazonosíthatatlan volt mind a felhatalmazás jogosultja, mind a szabályozási jogkörök. Kiemelte: „A delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő, felhatalmazást nélkülöző szabályozás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményével, továbbá az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében rögzített, a Kormány tagjainak jogalkotási hatáskörét szabályozó rendelkezéssel is.” (ABK 2008. február, 159, 162.) A 41/2008. (IV. 17.) AB határozatban azonban – miután az Alkotmánybíróság megsemmisítette a törvényi felhatalmazó rendelkezést, mert az pontosan nem jelölte ki a miniszter jogalkotási jogának terjedelmét – hangsúlyozta, hogy a felhatalmazás megsemmisítése nem érinti a végrehajtási rendelet alkotmányellenességét.

Jelen esetben az Alkotmánybíróság megítélése szerint a miniszteri rendeleti jogalkotás keretei törvényi meghatározásának hiánya az R. alkotmányellenességéhez vezet. Ez a hiányosság ugyanis arra vezethetett, hogy olyan kérdéseket is miniszteri rendeletben szabályozzanak, melyek – az Alkotmány 70/D. §-ából és 8. § (2) bekezdéséből kifolyólag – törvényi szintű rendezést igényelnek. Ilyen például az elvi elérési időnek az R. 2. § (1) bekezdés *a*) pontjában foglalt generális szabálya. A törvényi irányvonalak meghatározásának elégtelensége azt is eredményezi, hogy érdemben nem bírálható felül, vajon a miniszter túllépte-e a felhatalmazásban számára juttatott jogosultságot vagy sem. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezen törvényi keretek kijelölése, ez az Országgyűlés kötelezettsége. Épp emiatt az Alkotmánybíróság §-ról §-ra nem vizsgálhatja felül az R. rendelkezéseit abból a szempontból, vajon megfelelnek-e a miniszteri rendeletalkotás szabta követelményeknek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az R. egészéről megállapította, hogy az az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét sérti, ezért a jelen határozat kihirdetése napjával megsemmisítette.

4. Az egyik indítványozó szerint az Eftv. 1. § (1) bekezdése azért alkotmányellenes, mert egy véleményező, koordináló, érdekegyeztető regionális szervnek, – azaz a RET-nek, – ad olyan hatáskört, mely sérti az önkormányzatok Alkotmányban rögzített jogait. Az Eftv. 1. § (1) bekezdése a törvény hatályát határozza meg, *d*) pontjának értelmében ez kiterjed a RET-ekre is. Maga az 1. § (1) bekezdése azonban semmilyen szerv hatáskörét, így a RET és az önkormányzatok hatáskörét sem érinti. Mindezek alapján az Eftv. 1. § (1) bekezdés *d*) pontja és az önkormányzatok alkotmányos alapjoga között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nincs. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.; 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 432, 452.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eftv. 1. § (1) bekezdés *d*) pontja alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett indítványt elutasította.

Az indítványozó szerint az Eftv. 1. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglalt rendelkezéseket – mivel érinti az önkormányzatok alapjogait, autonómiáját – csak kétharmados törvénnyel lehetett volna elfogadni. Ezért az említett szabály az Alkotmány 44/C. §-ával is ellentétes. Mivel a támadott rendelkezés nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az önkormányzati alapjogokkal, az Alkotmány 44/C. §-ának sérelme sem merülhet fel. Az Alkotmánybíróság az indítványt ezért elutasította.

5. Több indítványozó támadta az Eftv. hatályba léptető rendelkezését. A 16. § (1) bekezdése értelmében az Eftv. 2007. január 1-jén lépett hatályba. Az indítványok szerint a jogalkotónak lehetővé kellett volna tennie, hogy a jogalanyok a megváltozott jogszabályi (s ezzel szoros összefüggésben a személyi, kapacitásbeli, finanszírozási) feltételek mentén tervezhessék meg működésüket. Erre azonban nem állt rendelkezésre megfelelő idő, mivel az Eftv. 2006. december 22-én jelent meg a Magyar Közlönyben, s pár nap múlva már hatályba is lépett. A finanszírozási szerződések megkötésére pedig alig három hónap állt csak rendelkezésre. Két indítványozó is hivatkozott arra, hogy a jogalkotó arra sem volt figyelemmel, hogy az emberi terheesség szokásos időtartama miatt a gyermeket váró nők nem tudták az új környezethez (a kapacitáselosztás folytán egyes kórházak bezárása miatt) igazítani a magatartásukat.

Az Alkotmánybíróság a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában a következőképpen fogalmazta meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét: „a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

a) a jogszabály szövegének megszerzésére (akár úgy, hogy az érintett előfizet a hivatalos lapra, akár úgy, hogy annak egyes számaina a szükséghez képest megvásárolja) és áttanulmányozására (ide értve bonyolultabb jogszabályok esetében az illetékes hatóságtól történő felvilágosítás kérését is);

b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez (ide értve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való alapos megismerését, a felmerülő jogszabályértelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok beszerzését vagy előállítását, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);

c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez (pl. a környezetvédelmi kibocsátási értékek szigorítása esetén: egyes termékek gyártásának megszüntetése útján, korszerű technikai eszközök beszerzése útján, az alkalmazott technológia megváltozásával vagy nagyobb hatásfokú tisztítóberendezés létesítésével) az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz.” (ABH 1992, 155, 157.)

Az Alkotmánybíróság különösen akkor állapítja meg valamely jogszabály alkotmányellenességét, ha az szerzett jogot korlátoz, a korábbihoz képest úgy állapított meg hátrányosabb rendelkezést, illetőleg oly módon hárított fokozott kockázatot a címzettekre, hogy a megismerés és a felkészülés lehetőségének hiánya sérelmet okozott az érintettek számára, akadályozta a jogalkalmazót a jogszabály alkalmazásában. [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 196.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 207.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 799–800.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456, 1459–1460.; 797/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1437, 1441–1442.]

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Eftv. hatálya az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vevő személyekre (ellátásra szorulóakra, betegekre) nem terjed ki, ők nem közvetlen címzettjei a törvénynek: számukra sem jogok, sem kötelezettségek nem fakadnak a rendelkezéseiből. Így nem következik az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből, hogy a fekvőbeteg-szakellátás finanszírozásának átalakításakor a jogalkotó figyelemmel legyen az emberi terheesség időtartamára vagy egyes betegségek gyógyulási idejére.

Az Eftv. által érintett személyi kör a közfinanszírozásban részesülő egészségügyi szolgáltatók, azok fenntartói, illetve működtetői, a miniszter, a RET, az egészségbiztosítási felügyeleti hatóság, az egészségügyi államigazgatási szerv, illetve az egészségbiztosító [1. § (1) bekezdés b)–c) pontja]. Az ő vonatkozásukban kell vizsgálni a fenti követelmények teljesülését. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Eftv. 16. § (1) bekezdése nem sérti a jogbiztonság elvét. Bár a törvény kihirdetése és hatálybalépése között viszonylag rövid idő telt el, a régió belüli kapacitáselosztás vonatkozásában a végrehajtására a maga által meghatározott időbeli ütemezésben került sor: a miniszternek a javaslatát a hatálybalépéstől számított 8 napon belül meg kellett küldenie a RET-eknek, melyek 20 napon belül dönthettek a normatívák felosztásáról.

A RET döntésének a fenntartók által történő jóváhagyására 30 nap állt rendelkezésre, ennek hiányában pedig a miniszter döntött 8 napon belül. Ehhez igazodott a finanszírozási szerződések megkötésére előírt 2007. március 31-i határidő. Közvetlenül ez az időpont volt az, amikor az Eftv. tényleges változást idézett elő a korábbi finanszírozási rendben. Kétségtelen, hogy a korábbi szabályozáshoz képest az Eftv. átalakította a kapacitások elosztásának rendszerét, a finanszírozás módszerét azonban gyökeresen nem változtatta meg. Az Eftv. emellett nem olyan terjedelmes joganyag, melynek megismerése, tanulmányozása különösen hosszú felkészülési időt igényelt volna. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eftv. 16. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

6. Az egyik indítványozó szerint az Eftv. 16. § (15) bekezdés b) pontja – hasonlóan az a) ponthoz – sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, mivel a felhatalmazás nincs tekintettel a Jat. 15. § (1) bekezdésében foglalt előírásra, mely szerint a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát, kereteit. A kifogásolt rendelkezés az indítványozó szerint parttalan felhatalmazást ad a miniszteri rendeletalkotásra, melynek következtében az alapvető jogok érvényesülése esetlegessé válik.

A miniszteri jogalkotásnak alkotmányi korlátai vannak, ezzel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróság legutóbb a 41/2008. (IV. 17.) AB határozatában az alábbiakban foglalta össze: „A jogalkotási felhatalmazás és a delegált jogalkotási hatáskör alapján kiadott jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata a jogállam alkotmányi elve alapján értelmezi az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, a közhatalom gyakorlásának korlátait és kereteit, a hatalommegosztást. A közhatalom gyakorlásába tartozik a jogalkotás is. [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]

A 6/1999. (IV. 21.) AB határozat szerint: »[a] jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének 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 tevékenységüket» [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. Ez a követelmény magában foglalja azt is, ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott, jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.« [ABH 1999, 90, 94.; hivatkozik még rá: 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH

2006, 333, 337., 15/2008. (II. 28.) AB határozat, ABK 2008. február, 159, 162.]

A 15/2008. (II. 28.) AB határozat – összefoglalva és továbbfejlesztve az Alkotmánybíróság jogalkotási felhatalmazással kapcsolatos gyakorlatát – megállapította: »[e] követelményeknek a jogszabályalkotásban való érvényesülését konkretizálja a Jat. annak az alkotmányos jelentőségű elvárásnak a megfogalmazásával, amely szerint a magasabb szintű jogszabály által más jogalkotó számára adott felhatalmazásnak, azaz végrehajtási szabály megalkotására adott felhatalmazásnak tartalmaznia kell a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit [Jat. 15. § (1) bekezdés].«” (ABK 2008. február, 159, 162.) A 15/2008. (II. 28.) AB határozat szerint azáltal, hogy a törvényhozó „általános jellegű felhatalmazást adott”, „beazonosíthatatlan mind a felhatalmazás jogosultja, de a szabályozási tárgykörök is”. Ez az adott ügyben arra vezetett, hogy az Alkotmánybíróság a végrehajtási rendeletet az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette.”

Az Eftv. 16. § (15) bekezdésének *b)* pontja arra ad felhatalmazást a miniszternek, hogy rendeletben szabályozza a (4) bekezdés szerinti felülvizsgálat szempontrendszerét és módszertanát. Az Eftv. 16. § (4) bekezdése értelmében a RET évente megvizsgálja a régióban működő szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók rendelkezésére álló finanszírozott kapacitások kihasználtságát és a kapacitásbevonás szükségességét. A miniszteri rendeletalkotás tehát a finanszírozott kapacitások kihasználtsága, illetve a kapacitásbevonás szükségessége vizsgálatának szempontrendszerére, illetve módszertanára, azaz alapvetően technikai jellegű előírásokra vonatkozik, közvetlenül nem érinti a jogalanyok jogait és kötelezettségeit. A felhatalmazás alanya (a miniszter) pontosan meghatározható, tárgya és keretei az Eftv. 16. § (4) bekezdéséből következnek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eftv. 16. § (15) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

7. Két indítványozó kifogásolta az Eftv. 2. számú mellékletét az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján. Meglátásuk szerint gyakorlatilag több egyedi döntés összefoglalásaként jelenik meg a törvényi szabály, ez pedig kizárja a bírói felülvizsgálatot.

Az Alkotmánybíróság első alkalommal a 6/1994. (II. 18.) AB határozatában mondta ki, hogy az egyedi döntések önkormányzati rendeleti formában való megjelentetésével a jogalkotó gyakorlatilag kizárta a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal megsértette a jogorvoslat érvényesülési lehetőségét (ABH 1994, 65, 67.). Ezt később több határozatában is megerősítette. [45/1997. (X. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311, 318.; 53/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 327, 334.; 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 447, 464.]

Az Eftv. 2. számú melléklete a regionális szinten felosztható normatívákat tartalmazza szakmacsoportonkénti,

aktív és krónikus ágybontásban. Ebből önmagában nem állapítható meg, hogy a régió területén működő egy-egy fenntartónak mennyi kapacitás jut, ezért nem tekinthető több egyedi döntés jogszabályi formában való összefoglalásának. A 2. számú melléklet csupán a kereteit jelöli ki az egyedi döntéseknek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

VI.

Az első indítvány előterjesztői szerint az Eftv. 1. § (1) bekezdés *d)* pontja, illetve 4. § (3) bekezdés *ba)* alpontja sérti az Alkotmány 70/D. §-át. Hiánypótlási felhívást követően sem jelölték azonban meg, hogy miben valósul meg a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérelme.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány akkor felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdésének, ha az tartalmazza a megtámadott jogszabályt, illetve annak konkrét rendelkezését, amelyet az Alkotmány ugyancsak valamely konkrét rendelkezésébe ütközőnek tart (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.). 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.; 1125/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1775, 1786.).

Mivel az indítvány ebben a részében érdemben nem bírálható el, azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján visszautasította.

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

Budapest, 2008. szeptember 23.

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

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

**Dr. Bragyova András alkotmánybíró
különvéleménye**

Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjaiban foglaltakkal, sem azok indokolásával.

1. Az Eftv. egyes rendelkezései alkotmányellenességét kimondó és megsemmisítő többségi döntéssel kapcsolatban a következőket tartom aggályosnak.

1.1. A többségi határozat érvelése abból indul ki, hogy a szakellátási kapacitások felosztásáról szóló miniszteri döntés közigazgatási hatósági határozat (ld. a határozat V. részének 1.3. pontját), ebből vezeti le az Eftv. egyes rendelkezései alkotmányellenességét, arra hivatkozva, hogy a törvény szabályozása nem felel meg a közigazgatási hatósági határozatokkal szemben támasztott, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményének, és az abból levezethető joghoz kötöttség kívánalmának.

Álláspontom szerint azonban ez a miniszteri határozat semmilyen értelemben nem tekinthető hatósági határozatnak. A hatósági határozatok ugyanis a közigazgatás döntéseinek egyik csoportját alkotják – de messze nem tekinthető minden közigazgatási határozat hatósági határozatnak. Igaz ez az államilag finanszírozott egészségügyi kapacitások régió belüli elosztása tárgyában hozott miniszteri határozatra is, amely döntés minden lényeges jogi tulajdonságában különbözik a közigazgatási hatósági határozatoktól.

A közigazgatási határozat – ahogyan arra fentebb is utaltam – a közigazgatási döntések egyik jogi alakja. Ennek egyik típusa a hatósági határozat. A szóban forgó döntés viszont nem hatósági határozat, hanem alkotmányos kormányzati hatáskörben hozott vegyes, egészségügyi erőforrás-elosztási és költségvetési döntés.

A magyar jogban „hatósági határozatnak” nevezett egyedi közigazgatási jogalkalmazó aktusok fogalmi elemei a közigazgatási jogtudományban és -gyakorlatban nagyjából kialakultnak tekinthetők. Ezek alapvető tulajdonsága, hogy a határozat eljárásjogi és anyagi jogi értelemben is a közigazgatási jogalkalmazás eredménye. A hatósági jogalkalmazó tevékenység során a közigazgatási szerv hatásköre, illetékessége és cselekvési lehetőségei jogszabályban részletesen meghatározottak. A hatóság cselekvése pedig e tevékenység során a jogszabályok alkalmazásában nyilvánul meg. Éppen ez a jogalkalmazó tevékenység az, ami a hatósági határozat alapvető megkülönböztető jegye: a hatósági döntés a közigazgatáson kívülállókra alkalmazza a jogszabályokat (engedélyt ad, ellenőriz, tilt vagy szankciót alkalmaz), s így a közigazgatáson kívülálló felek jogait, illetve kötelezettségeit közvetlenül érinti: vagyis másokra alkalmazza a jogot. A hatósági határozat tehát alapvetően a közigazgatás jogalkalmazó tevékenységének eredménye, amennyiben a közigazgatási szerv valamely jogszabályt konkrét, egyedi ügyre alkalmaz, s amely döntések a közigazgatáson kívüli természe-

tes- vagy jogi személyek jogait illetőleg kötelezettségeit érintik. A hatósági igazgatás tehát a klasszikus értelemben „kötött” közigazgatás, szemben a kötetlenebb, mérlegelést kívánó, magasabb szintű irányító, szervező, hagyományosan „politikainak” nevezett, mára alapvetően szolgáltató közigazgatással (mint amilyen az egészségügyi ellátás is).

Az általam fentebb kifejtetteket támasztja alá a közigazgatási hatósági határozat tételes jogi meghatározását tartalmazó, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdésében foglalt definíció is. A Ket. hivatkozott rendelkezése értelmében közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt, jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez, továbbá főszabály szerint a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és az abból való törlés is, ha törvény valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi tagsághoz köti.

A többségi határozat érvelése alapján, miszerint a miniszter döntése a Ket. definíciója szerinti hatósági határozat, az ugyanazon tárgyban hozott RET-határozatnak is hatósági határozatnak kellene lennie. A többségi álláspont semmi alkotmányosan kifogásolhatót nem talál abban, hogy a RET határozata esetén ugyanazok az alkotmányellenesen meghatározatlan szabályok alkalmazandók, jóllehet a RET – összetételétől függetlenül – közigazgatási szerv, ahogyan a miniszter is az, aki az Alkotmány 37. § (2) bekezdése szerint a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezeti az államigazgatásnak feladatkörébe tartozó ágait, és irányítja az alá rendelt szerveket. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 28. § (2) bekezdése értelmében pedig a miniszter „a Kormány általános politikájának keretei között vezeti a minisztériumot; e feladatkörében irányítja az államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben”.

A miniszteri döntés hatósági határozattá minősítése fordított érvelés: először jogalkalmazónak minősít egy határozat-fajtát, majd ennek alapján hiányolja, hogy nincs alkalmazandó jog. Ez az érvelés álláspontom szerint legfeljebb alkotmányellenes mulasztás kimondására adna lehetőséget. Ez a mulasztás abban állhatna, hogy hiányoznak a miniszter döntését meghatározó anyagi jogi szabályok, amihez ki kellene mutatni, hogy hiányuk alkotmányellenes.

1.2. A többségi határozat számára döntő érv, hogy maga az Eftv. minősíti „hatósági határozatnak” a miniszter határozatát. Ezt az állítást azzal igazolja, hogy a határozat a „közigazgatási határozatok megtámadására vonatkozó” szabályok szerint bíróság előtt megtámadható [ld.: Eftv. 4. § (7) bekezdés]. Ebből azonban szerintem nem következik, hogy a bíróság előtt megtámadható közigazgatási határozat szükségképpen hatósági határozat. Ez az állítás tételes jogilag nem helytálló, mivel az idézett szabály tulaj-

donképpen csak a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. fejezetének alkalmazását írja elő, ez pedig a közigazgatási perekre vonatkozó eljárási szabályokat tartalmazza – és nem csak a hatósági határozatok megtámadhatóságáról szól. Külön törvényi rendelkezésre, amennyiben a miniszteri határozat valóban a Ket. szerinti hatósági határozat lenne, nem is lett volna szükség, mert a Ket. 108. § (1) bekezdése eleve lehetővé teszi a miniszter által első fokon hozott hatósági határozatoknak a Ket. 109–111. §-ai szerinti bírói felülvizsgálatát. A bírói utat lehetővé tevő rendelkezésre csak azért lehetett szükség, mert a miniszteri határozat nem hatósági határozat.

A magyar jogban a közigazgatási határozatok törvényességi szempontú, általános bírói felülvizsgálata az Alkotmány 50. § (2) bekezdése alapján alkotmányos követelmény. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése értelmében „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét”. Az Alkotmány e szabálya egyáltalán nem korlátozza a bírósági felülvizsgálatot a hatósági határozatokra – ilyen értelmezésre semmi indok sincs. Egyébként, ahogyan arra fentebb is utaltam, a Pp. közigazgatási perek eljárási szabályait tartalmazó XX. fejezete sem tesz másként. A Pp. 324. § (2) bekezdésének c) pontja a közigazgatási per külön eseteként kezeli a hatósági határozatok mellett azon közigazgatási határozatok megtámadását, amelyek ellen külön törvény ezt megengedi. Pontosan ilyen „külön törvény” az Eftv. is, amelynek 4. § (7) bekezdése rendelkezik a miniszter határozatának bíróság előtti megtámadhatóságáról. Az Eftv. hivatkozott rendelkezéséből sem következik tehát a miniszteri döntés hatósági határozat mivolta. Ugyanakkor az ezzel esetleg ellentétes bírói gyakorlat csak dogmatikai eltéréshez vezethet, hiszen a bíróságok jogi döntési lehetősége ekkor sem lehet hasonló a közigazgatási hatósági jogalkalmazó határozatok felülvizsgálatához.

2. A közigazgatás vezetése és alapvető szervezési, erőforrás-elosztási döntései álláspontom szerint nem írhatók le a jelen különvélemény 1. pontjában felvázolt értelemben vett hatósági döntésként.

A közigazgatás joghoz kötöttségének alapvető elve etől függetlenül itt is érvényes – alkotmányos államban egyébként a közigazgatásban jogi kötöttségtől mentes döntés nem is létezhet -, ezért helyes, ha a törvényhozó megnyitja az Alkotmány szerint egyébként is fennálló bírói utat az ilyen döntések jogszerűségének felülvizsgálatára. A közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata a nem hatósági-jogalkalmazó ügyekben a döntési eljárás szabályszerűségére és az általános jogszerűségére terjed ki, de nem a közigazgatás által eldöntendő kérdés célszerűségének, ésszerűségének mérlegelésen alapuló vizsgálatára. A közigazgatási döntésnek azonban így is jogszerű eljárásban és a közigazgatási szerv hatáskörét túl nem lépve kell létrejönnie.

A közigazgatás minden döntésére tehát, és nem csak a hatósági jogalkalmazásra, érvényes alkotmányos követel-

mény, hogy a közigazgatási szerv jogszerűen járjon el, sőt az is, hogy cselekvése törvényi felhatalmazáson alapuljon. Igaz ez akkor is, ha a közigazgatás mérlegelési jogköre az adott döntés meghozatalánál széles, hiszen a közigazgatási cselekvés jogszerűségének bírósági felülvizsgálata ekkor is lehetséges. A jelen esetben is ilyen széles mérlegelési jogkörrel meghozott miniszteri döntéssel állunk szemben, de a többség által elfogadott határozatban foglaltakkal ellentétben az nem teljesen kötetlen, „parttalan”, hiszen ahogyan arra már fentebb rámutattam, nem is lehet az. A miniszteri döntés – mint ahogyan ez a közigazgatási határozatokra általában véve is igaz – a széles mérlegelési jogkör ellenére sem lehet önkényes, nem hozható meg a tények kellő ismerete nélkül, továbbá a döntéshozó nem lépheti túl hatáskörét, és nem élhet vissza azzal. E szempontok jó részét a Pp. 339/B. §-a maga is felsorolja. Mindez azt jelenti, hogy a miniszternek döntése meghozatalakor kellő körültekintéssel kell eljárnia, vagyis az indítványozó által hiányolt szempontokat, mint pl. a demográfiai és nemzetgazdasági mutatók, az egyes betegségek területi megoszlása, a szolgáltatók technikai felszereltsége, a finanszírozási lehetőségek – annak ellenére, hogy azok felsorolása az Eftv.-ben nem található meg – döntése kialakítása során figyelembe kell vennie. A közigazgatás viszonylag kötetlen mérlegelésére elegendő indok, hogy a döntésben figyelembe veendő társadalmi és gazdasági tények gyorsan és előre nem látható módon változnak, amiért is a hozzájuk való alkalmazkodásra részletes szabályok nem is adhatók.

Az egészségbiztosító és a szolgáltatást igénybe vevő alanyok érdekeinek összehangolására irányuló miniszteri döntés az egészségügyi finanszírozáshoz rendelkezésre álló erőforrások racionális felhasználásáról szóló, ideális esetben az érdekelték közötti kompromisszumon alapuló döntés. Akár ezen, akár más, az állami erőforrások felhasználásának megszervezéséről szóló döntés esetén is elmondható, hogy senkinek sincs alkotmányos vagy törvényes joga arra, hogy e kérdésben a közigazgatási szerv meghatározott tartalmú döntést hozzon. A jelen ügyben ez azt jelenti, hogy senkinek (egy egészségügyi szolgáltatónak) sincs alanyi joga arra, hogy éppen az ő kórháza legyen súlyponti kórház stb.

3. A többség szerint az Alkotmány 70/D. §-a, mint alapjogi szabály az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján az egészségügyi kapacitás-elosztás elvei kérdésében kötelezővé teszi a törvényi szintű szabályozást. Az Alkotmánybíróság – ahogyan ezt a többségi határozat IV. része is említi – eddig nem látott a 70/D. §-ban alapjogi szabályt, inkább államcél, amelyből csak alkotmányos követelmények vezethetők le. A többségi határozat megközelítése ugyanakkor nem áll összhangban az Alkotmány 70/D. § (2) bekezdésével, amely az egészségügyi ellátáshoz való jog tartalmát „az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésében”, vagyis állami szervezési-fenntartási (közigazgatási) feladat ellátásában jelöli meg. Ezzel összevetendő az Alkotmány 35. § (1) bekezdés g) pontja:

eszerint a Kormány „meghatározza (...) az egészségügyi ellátás állami rendszerét”. A 70/D. § (2) bekezdése és az idézett hely közötti kapcsolat nem kétséges: az Alkotmány 70/D. §-ában megjelölt államcél gyakorlati megvalósítása legalább részben a Kormány alkotmányos feladata és hatásköre. Ennek alapján az egészségügyi ellátás állami rendszerének szervezésére és/vagy átalakítására vonatkozó döntés a Kormány alkotmányos feladatának ellátása, adott esetben tagja, az egészségügyért felelős miniszter útján.

Ezért nem mondható, hogy az Eftv. 16. § (15) bekezdésében a miniszternek rendeletalkotásra adott felhatalmazás alkotmányellenes lenne. Az Alkotmányban foglalt feladat megvalósításának jogi eszköze: az egészségügyi ellátás állami rendszere egy fontos elemének átalakításáról alkotott jogszabály. Ez kétségtelen, hiszen az egészségügyi ellátás a hatályos jog szerint állami rendszer, amelyet végső soron az állami költségvetés finanszíroz, és amelynek ellátásait külön törvény (az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény), költségvetését külön költségvetési törvény (jelenleg a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény) határozza meg. Az egészségbiztosító az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény értelmében az államháztartás része. Az Eftv. törvény pedig nem is erről, hanem az állami egészségügyi feladatok megvalósításának mikéntjéről, – ésszerű megszervezéséről, költségei csökkentéséről, szervezete átalakításáról stb. – tehát végrehajtási, szak-közigazgatási feladatokról szól.

Az Alkotmány alapján ez a feladat a mondottak szerint megoszlik a törvényhozás [ld. Alkotmány 70/D. § (2) bekezdés és 8. § (2) bekezdés], valamint a Kormány [ld. Alkotmány 35. § (1) bekezdés g) pont] között. Ezért sem az EüM rendelet alkotására adott felhatalmazást, következésképpen magát a rendeletet sem tartom alkotmányellenesnek.

Mindezek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az Eftv. egyes rendelkezései, továbbá az EüM rendelet alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványokat is el kellett volna utasítania.

Budapest, 2008. szeptember 23.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

**Dr. Holló András alkotmánybíró
különvéleménye**

Egyetértek a határozat rendelkező részének 2–4. pontjával, de nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjában foglaltakkal, s annak indokolásával.

1. A határozat a megsemmisített jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapítja. A többségi álláspont

szerint sérti a jogbiztonságot az, hogy a törvényben meghatározott szolgáltatói kapacitások elosztása során a végső döntést hozó egészségügyért felelős miniszternek túl széles mérlegelési, szinte diszkrécionális jogkört biztosít a törvényi szabályozás. A törvényhozó nem állapította meg, hogy a miniszter milyen mérlegelési szempontok szerint hozza meg a döntését. A miniszteri döntés mérlegelési szempontjainak törvényi meghatározatlansága kiszámíthatatlan közigazgatási döntésekhez vezet, és egyúttal kiüresíti a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának valódi lehetőségét is.

Álláspontom szerint annak megítélése során, hogy a miniszteri határozat joghoz kötöttsége megfelel-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelményének, a miniszteri határozat funkciójából kell kiindulni. A miniszter a határozatában arról dönt, hogy az egyes szolgáltatók milyen szolgáltatásai után részesülnek az Egészségbiztosítási Alapból állami finanszírozásban, az egészségbiztosító mely szolgáltatókkal és mely szolgáltatásokra köt finanszírozási szerződést. A döntés funkciója az, hogy megteremtse az összhangot az egészségbiztosítás rendszerében a biztosítottakat megillető alanyi jogi igények kielégítése és az Egészségbiztosítási Alap anyagi lehetőségei között. A miniszternek a határozatai meghozatala során úgy kell meghatároznia a közfinanszírozásban részesülő szolgáltatók körét, hogy a biztosítottaknak a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben (Ebtv.) szabályozott alanyi jogosultságai ne sérüljenek, az alanyi jogok érvényesüléséhez szükséges ellátásokat az e határozatokban meghatározott ellátó rendszer képes legyen nyújtani. A szolgáltatói normatívák elosztásáról szóló miniszteri döntések tartalmukat tekintve szakmai, gazdasági és területi érdekek egyeztetésén, összehangolásán alapuló ágazatpolitikai döntések, amelyek azért öltik hatósági határozat formáját, mert autonóm jogalanyok (önkormányzati, egyházi és magán egészségügyi szolgáltatók) jogait, kötelezettségeit érintik. E határozatainak meghozatala során a jogalkalmazónak számtalan jogi és jogon kívüli tényezőt kell figyelembe vennie. Az ilyen döntések esetében szükségszerű az, hogy a jogalkotó széles mérlegelési lehetőséget biztosít a döntést hozó számára.

Álláspontom szerint a határozatban alkotmányellenesnek ítélt szabályok valóban széles mérlegelési jogkört biztosítanak a miniszternek, de nem tekinthetők jogilag kötetlen, – ahogy a határozat megfogalmazza – „csaknem partalan diszkrécionális döntési jogkört” biztosító szabályoknak. A miniszter döntési jogkörét anyagi és eljárási szabályok határozzák meg. A miniszteri döntés eljárásjogilag kettősen kötött. Egyrészt mivel a miniszter hatósági határozat formájában hozza meg döntését, eljárására irányadók a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szabályai. Másrészt a vitatott szabályok alapján a miniszter csak akkor hozhat határozatot, ha a Regionális Egészségügyi Tanácsok (RET) szintjén nem születik olyan döntés, amely a régióban működő valamennyi egészségügyi szolgáltató fenntartójának teljes konszenzusán alapul.

A miniszter döntése anyagi jogilag sem tekinthető kötetlennek.

Egyrészt maga az Eftv. tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket a miniszternek a döntése során figyelembe kell vennie. Az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott kapacitások egy részét – nem is kis részét – elosztja maga a törvényhozó. Az Eftv. 1. számú melléklete tételesen, kórházak és szakmák szerinti megosztásban meghatározza az ágyszámokat az országos intézetek és a súlyponti kórházak tekintetében. Mivel ezek az intézmények működési területükön meghatározó szerepet töltenek be az ellátásban, ezek a törvényi rendelkezések egyben jelentős mérlegelési szempontot is jelentenek a RET-ek, illetőleg a miniszter döntése tekintetében is. A RET-ek és a miniszter hatáskörébe tartozó kapacitáselosztás szempontjából döntő jelentőségű a törvény 2. számú melléklete, amely régióként és szakmánként behatárolja az aktív és a krónikus ágyak számát, amelynek keretei között a kapacitások szolgáltatónkénti felosztása tekintetében a RET-eknek egyezségekre kell jutniuk, illetőleg egyezség hiányában a miniszternek kell döntenie.

Amint arra a határozat is rámutat az Eftv. 4. § (2) bekezdésében foglaltak, nemcsak a miniszter által elkészített felosztási javaslatra irányadók, hanem magára a miniszteri döntésre is. E szabályok tartalmazznak mérlegelési szempontokat. De utalnak arra is, hogy a döntés során figyelemmel kell lenni más jogszabályok rendelkezéseire is, így az egészségügyi szolgáltatók működésének, a működési engedélyezés feltételeként előírt standardokat meghatározó, az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételeket szabályozó jogszabály előírásaira. Bár az Eftv. nem utal rá, de a miniszternek mérlegelése során értelemszerűen figyelemmel kell lennie az Ebtv., valamint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) rendelkezéseire is. Ugyanakkor ez a szabály előírja a miniszter számára, hogy köteles előre, jogszabályi formában meghatározni, hogy döntése során milyen további szempontok alapján fog mérlegelni.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a miniszter döntése a jog által programozott döntés. A jog meghatározza a döntés célját, kereteit, tartalmát, az eljárás rendjét, nem tekinthető szabad belátáson alapuló, kizárólag a jogalkalmazó szubjektív megítélésétől függő döntésnek.

Az Alkotmánybíróság által az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből levezetett, jogbiztonság, illetőleg a közigazgatás törvény alárendeltségének követelményéből nem következik a széles mérlegelési jogkört adó szabályozás tilalma. A közigazgatási aktusok jogi kötöttségének több fokozata van. Azoknál az aktusoknál, amelyek valamely alkotmányos alapjogot, vagy valamely alkotmányi rendelkezés érvényesítése érdekében törvényben szabályozott alanyi jogot érintenek, az Alkotmánybíróságnak szigorúbb mércét kell állítani az aktus jogi kötöttsége tekintetében, mint azoknál az aktusoknál, amelyek a különböző érdekek összehangolását, szerteágazó jogi és nem jogi szempontok értékelését kívánják meg. A mérlegelést engedő szabályozási mód ese-

tén mindig fennáll annak a veszélye, hogy a jogalkalmazó szubjektuma szerepet kap a döntésben, részrehajló, visszaélészerű döntés születik. A mérlegelést engedő szabályozás esetén az aktusok eljárási kötöttsége hivatott biztosítani azt, hogy a széles mérlegelési jogkör ne vezessen önkényes jogalkalmazáshoz. Az alapeljárásban az ügyfelek számára biztosított eljárási jogosultságok (meghallgatáshoz való jog, nyilatkozattételi jog, iratbetekintési jog, bizonyítás indítványozásának a joga stb.), a határozat indokolásának kötelezettsége, és a jogorvoslat nyújtanak garanciát a jogalkalmazás önkényességének elkerülésére. A Ket. 72. § (1) bekezdés *ec*) pontja a jogalkalmazó kötelezettségévé teszi, hogy a határozat indokolásában kifejtse a mérlegelési jogkör gyakorlása során szerepet játszó szempontokat és tényeket. A határozatok bíróság előtt megtámadhatók. A határozatban idézett 39/1997. (VII. 1.) AB határozat rendelkező részében megfogalmazott hatékony bírói felülvizsgálat követelményéből sem vezethető le a széles mérlegelési jogkört adó szabályozás alkotmányellenessége. A bírói felülvizsgálat ilyen esetben sem formális. A Pp. 339/B. §-a meghatározza, hogy a mérlegelési jogkört engedő határozatok esetén mire terjed ki a bíróság jogszerűségi vizsgálata:

„339/B. § Mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.”

Mindezeket figyelembe véve álláspontom szerint a miniszter hatáskörének gyakorlására vonatkozó szabályozás alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján a jogbiztonság sérelme miatt nem állapítható meg.

2. A határozat alkotmányellenesnek ítéli az Eftv.-nek a RET-ek eljárására vonatkozó szabályait is. A többségi álláspont szerint az Eftv. 4. § (3)–(4) bekezdésében szabályozott eljárás, amely a helyi képviselő-testület hozzájárulását írja elő a RET döntéséhez, – tehát államigazgatási ügyben együttdöntési kötelezettséget ír elő – sérti az Alkotmány 44/A. §-át, mert a képviselő-testület államigazgatási döntést nem hozhat. Ez a szabályozás nem felel meg a demokratikus legitimitáció követelményének sem, mert azokban az esetekben, amikor egyházak, alapítványok, gazdálkodó szervezetek, vagy magánszemélyek az egészségügyi szolgáltatók fenntartói, a fenntartói hozzájárulás azt eredményezi, hogy közhatalommal nem rendelkező szervek a RET-tel együtt közhatalmat gyakorolnak.

Álláspontom szerint a RET-nek a kapacitások elosztása tárgyában hozott döntése nem tekinthető államigazgatási hatósági döntésnek. A RET eljárása egy előzetes egyeztetési eljárás, az a célja, hogy a régióban működő egészségügyi szolgáltatók fenntartói között egyezség jöjjön létre. A RET összetételét az Eütv. 149/B. §-a határozza meg. E szabályok szerint a RET tagjai a régióban működő egészségügyi szolgáltatók fenntartóinak képviselői. Az el-

járás során, ha a RET-en belül a fenntartók képviselői között megegyezés születik, ez a megegyezés csak akkor válik érvényessé, ha ahhoz valamennyi fenntartó hozzájárult. A RET az egészségügyi intézmények fenntartói között létrejött egyezséget foglalja döntésébe. Ha a RET eljárása nyomán létrejön a teljes körű megegyezés, az egészségbiztosító az egyezés alapján köti meg a finanszírozási szerződéseket. Hatósági döntés a kapacitások elosztásáról csak akkor születik, ha a RET eljárásának eredményeként a fenntartóknak nem sikerül egyezsége jutniuk.

Ezt figyelembe véve, a helyi önkormányzat képviselő-testületének jóváhagyása nem egy államigazgatási ügyben való együtdöntési kötelezettséget jelent, hanem a képviselő-testület, mint az egészségügyi szolgáltató fenntartója dönt arról, hogy elfogadja-e a saját intézményére vonatkozóan a RET-ben az intézményfenntartók képviselői között kialakított megoldást. A képviselő-testület tehát fenntartói, tulajdonosi minőségben, önkormányzati jogkörében jár el. Tekintettel arra, hogy álláspontom szerint a RET döntése nem hatósági döntés, így nem tekinthető a demokratikus legitimitáció követelménye sérelmének az sem, hogy a szabályozás a közhatalommal nem rendelkező intézményfenntartók jóváhagyását is megköveteli a döntéshez.

Álláspontom szerint az Eftv. 4. §-ában foglalt, és a határozat által azzal szoros összefüggés alapján elbírált szabályok alkotmányellenessége a határozatban foglalt alkotmányossági érvek alapján nem állapítható meg, ezért az Alkotmánybíróságnak az erre irányuló indítványokat el kellett volna utasítania.

Budapest, 2008. szeptember 23.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Budapest, 2008. szeptember 23.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 60/B/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

110/2008. (IX 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kez-

deményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Holló András* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 90/2008. (II. 26.) OVB határozatát – az e határozatban foglalt indokok alapján – helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 90/2008. (II. 26.) határozatával úgy döntött, hogy magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelen népszavazás eredményének kihirdetése utáni egy hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Magyar Köztársaság Kormányától?”

Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés célja olyan jogi helyzet teremtése, amelyben lehetőség nyílik az Országgyűlés feloszlására/feloszlatására. Az OVB rámutat: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 28/C. §-a (5) bekezdésének *e*) pontja alapján nem tartható országos népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról. Az OVB indokolása szerint a népszavazási kezdeményezés, bár közvetlenül nem tenné szükségessé az Országgyűlés feloszlását/feloszlatását, célját vizsgálva egyértelműen erre irányul, így az Alkotmányban foglalt tilalomba ütközik.

A népszavazást kezdeményező magánszemély kifogást terjesztett elő az OVB határozatával szemben. Hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 28/C. §-a szerint az Országgyűlés nem kötelezhető feloszlásának kimondására, ez azonban – úgy véli – nem jelenti azt, hogy népszavazás nem vezethet az Országgyűlés feloszlásához, amely terminus technicus nem azonos a feloszlással. Az Alkotmányból egyértelműen következik, hogy a feloszlás nem azonos a feloszlatással. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e*) pontja alapján nem tartható népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról, miután a kezdeményezés nem az Országgyűlés feloszlására irányul, így – a kezdeményező álláspontja szerint – nem vonatkozik rá az alkotmányi tilalom. Nem vitatja, hogy a kezdeményezés eredményessége esetén valóban létrejöhet olyan jogi helyzet, amelyben „az Országgyűlés felosztható a köztársasági elnök által”.

II.

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

Alkotmány rendelkezése:

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

e) az Országgyűlés feloszlásáról,”

Nsztv. rendelkezése:

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

(...)

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

Ve. rendelkezése:

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

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. A kifogás hangsúlyozza azt, hogy „helytelen, és érvelési hibához vezet” az OVB álláspontja abban, amikor azonos fogalomként használja az Országgyűlés feloszlását és feloszlását, ilyen módon utasítja el a kezdeményezést az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés e) pontjára alapozva, amely szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. A kezdeményezés azonban nem is ezt tartalmazza. Míután a kezdeményezés nem az Országgyűlés feloszlására irányul – érvel a kifogás – így nem vonatkozik rá az alkotmányi tilalom. Nem vitatja vi-

szont, hogy a kezdeményezés eredményessége esetén létrejöhet olyan jogi helyzet, amivel az OVB is indokolta a határozatát, amelyben az Országgyűlés feloszlatható, s a kifogásból megállapíthatóan a kezdeményezés voltaképpen erre irányul.

Az Alkotmánybíróság elsőként az Országgyűlés feloszlásának, illetőleg feloszlásának alkotmányi rendezését vizsgálta.

Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés kimondhatja a feloszlását a megbízatásának lejárta előtt, erről viszont az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés e) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani.

Ezzel szemben az Országgyűlés feloszlása – az Alkotmányban meghatározott feltételekkel – a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik az Alkotmány 28. § (3) bekezdése alapján. Amíg tehát az Országgyűlés feloszlásáról maga az Országgyűlés mérlegelési jogkörben önállóan dönthet – s ebben a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés e) pontja szerint országos népszavazás nem tartható –, addig az Országgyűlés feloszlása nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, hanem az arról való döntés a köztársasági elnök hatásköre, s már csak ezért sem tartható arról – mint az Országgyűlés hatáskörébe nem tartozó kérdésről – országos népszavazás.

3. A továbbiakban az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálni, hogy tartható-e országos népszavazás a kezdeményezés szerinti tárgyban. Az aláírásgyűjtő ív mintája abban kér állásfoglalást, hogy az Országgyűlés a népszavazás eredményének kihirdetése utáni egy hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Magyar Köztársaság Kormányától.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében országos népszavazás tiltott tárgykörként nem szerepel az Országgyűlés azon hatásköre, amely alapján megvonhatja a bizalmat a Kormánytól. Az Alkotmány erről a 28. §-ában a következőként rendelkezik:

„28. § (3) A köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszlathatja az Országgyűlést, ha

a) az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól,”

A népszavazási kezdeményezés tartalmát tekintve éppen arra irányul, hogy eredményessége esetén az Országgyűlés egy hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Kormánytól. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmányban írt feltételekkel és eljárásban már a köztársasági elnök mérlegelésén múlik, hogy feloszlathatja-e az Országgyűlést. Így előállhatna az a jogi helyzet, amire az OVB közvetve utal.

Az országos népszavazási kezdeményezés eredményessége esetén arra köteleznék az Országgyűlést, hogy gyakorolja az Alkotmány 28. § (3) bekezdés a) pontja szerinti hatáskörét, az aláírásgyűjtő ív lényegében ennek az alkotmányi rendelkezésnek a szövegét veszi át azzal a fontos különbséggel, hogy az Alkotmánytól eltérően nem tizenkét hónapon belül, hanem az eredményes népszavazást kö-

vető egy hónapon belül vonja meg a bizalmat négyszer az Országgyűlés a Kormánytól. Ez a feltétel nyilvánvalóan ellentétes az Alkotmány rendelkezésével.

A Kormány tekintetében a bizalmi szavazásról az Alkotmány 39/A. § (3)–(4) bekezdései rendelkeznek. Ezek alapján az Országgyűlésnek a Kormány javasolhat bizalmi szavazást, illetőleg a Kormány azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ha az Országgyűlés ezekben az esetekben nem szavaz bizalmat a Kormánynak, a Kormány köteles lemondani. Mindkét esetben az Országgyűlés csak akkor dönthet, ha a Kormány bizalmi szavazást javasol.

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A bizalmi szavazás kezdeményezése kizárólag a Kormányt illeti, a Kormány hatáskörébe tartozó kérdésben azonban nem lehet országos népszavazást tartani. Országos népszavazás közvetve sem kötelezheti a Kormányt arra, hogy bizalmi szavazást kérjen az Országgyűléstől.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a 90/2008. (II. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Paczolay Péter 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 előadó alkotmánybíró

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

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

**Dr. Holló András alkotmánybíró
párhuzamos indokolása**

Az Országos Választási Bizottság 90–92/2008. (II. 26.) OVB határozataival három, egymással szorosan összefüggő kérdésben tagadta meg az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését. Az Alkotmánybíróság mindhárom OVB határozatot helybenhagyta, e határozatokkal egyetérték.

A határozatok indokolásában kifejtett jogi állásponttal – önmagában – egyetérték, de figyelembe véve a három szorosan összefüggő kérdést, a határozatok rendelkező

részét a rendeltetésellenes joggyakorlásnak a 18/2008. (III. 12.) AB határozatban kidolgozott mércéje alapján kellett volna megindokolni.

A hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezése a népszavazáshoz való jog gyakorlásának részjogosítványa, a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásnak döntő eleme, melynek célja – rendeltetése – a népszavazási eljárás elindítása. E jog gyakorlása akkor rendeltetészerű, ha összhangban áll az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglaltakkal, a népszuverenitás közvetlen (de kiegészítő, lásd: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.) gyakorlásával: „A rendeltetészerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa útjára indított népszavazási eljárás állásfoglalásra készteti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.” (ABK 2008, március, 267, 274.)

Eltelkintve attól, hogy a kérdés maga burkolt alkotmánymódosítást fogalmaz meg (az Alkotmány alapján ugyanis nem lehet népszavazással a Kormányt arra kötelezni, hogy bizalmi szavazást kérjen...), az ötletzerű, önkényes időtartam-variációk (egy, három, tizenkét hónap) mindhárom kérdést komolytalanná teszik, nem alkalmas felelősségteljes állampolgári döntés kialakítására. A népszavazási kezdeményezés ezáltal nélkülözi a népszavazáshoz való jog rendeltetészerű gyakorlásának azokat a követelményeit, amelyeket a fent idézett alkotmánybírói határozat megfogalmazott.

Az Alkotmánybíróságnak az OVB hivatkozott határozatait ezen indokok alapján kellett volna helybenhagyni.

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: 267/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

111/2008. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Holló András* és *dr. Lévy Miklós* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 91/2008. (II. 26.) OVB határozatát – az e határozatban foglalt indokok alapján – helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 91/2008. (II. 26.) OVB határozatával úgy döntött, hogy magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„Akarja- Ön, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelen népszavazás eredményének kihirdetése utáni három hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Magyar Köztársaság Kormányától?”

Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés célja olyan jogi helyzet teremtése, amelyben lehetőség nyílik az Országgyűlés feloszlására/feloszlatására. Az OVB rámutat: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 28/C. §-a (5) bekezdésének *e)* pontja alapján nem tartható országos népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról. Az OVB indoklása szerint a népszavazási kezdeményezés, bár közvetlenül nem tenné szükségessé az Országgyűlés feloszlását/feloszlatását, célját vizsgálva egyértelműen erre irányul.

A népszavazást kezdeményező magánszemély kifogást terjesztett elő az OVB határozatával szemben. Hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 28/C. §-a szerint az Országgyűlés nem kötelezhető feloszlásának kimondására, ez azonban – úgy véli – nem jelenti azt, hogy népszavazás nem vezethet az Országgyűlés feloszlásához, amely terminus technicus nem azonos a feloszlással. Az Alkotmányból egyértelműen következik, hogy a feloszlás nem azonos a feloszlatással. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e)* pontja alapján nem tartható népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról, miután a kezdeményezés nem az Országgyűlés feloszlására irányul, így – álláspontja sze-

rint – nem vonatkozik rá az alkotmányi tilalom. Nem vitatja, hogy a kezdeményezés eredményessége esetén valóban létrejöhet olyan jogi helyzet, amelyben „az Országgyűlés feloszlatható a köztársasági elnök által”.

II.

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

Alkotmány rendelkezése:

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

e) az Országgyűlés feloszlásáról ,”

Nsztv. rendelkezése:

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

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

(...)”

Ve. rendelkezése:

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

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

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. A kifogás hangsúlyozza azt, hogy „helytelen, és érvelési hibához vezet” az OVB álláspontja abban, amikor azonos fogalomként használja az Országgyűlés feloszlását és feloszlatását, ilyen módon utasítja el a kezdeményezést

az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e)* pontjára alapozva, amely szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. A kezdeményezés azonban nem is ezt tartalmazza. Miután a kezdeményezés nem az Országgyűlés feloszlására irányul – érvel a kifogás –, így nem vonatkozik rá az alkotmányi tilalom. Nem vitatja viszont, hogy a kezdeményezés eredményessége esetén létre jöhet olyan jogi helyzet, amivel az OVB is indokolta a határozatát, amelyben az Országgyűlés felosztható, s a kifogásból megállapíthatóan a kezdeményezés erre irányul.

Az Alkotmánybíróság elsőként az Országgyűlés feloszlásának, illetőleg feloszlásának alkotmányi rendezését vizsgálta.

Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés kimondhatja a feloszlását a megbízásának lejártá előtt, erről viszont az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e)* pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani.

Ezzel szemben az Országgyűlés feloszlása – az Alkotmányban meghatározott feltételekkel – a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik az Alkotmány 28. § (3) bekezdésének értelmében. Amíg tehát az Országgyűlés feloszlásáról maga az Országgyűlés mérlegelési jogkörben önállóan dönt – s ebben a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e)* pontja szerint országos népszavazás nem tartható –, addig az Országgyűlés feloszlása nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, hanem az arról való döntés a köztársasági elnök hatásköre, s már csak ezért sem tartható arról – mint az Országgyűlés hatáskörébe nem tartozó kérdésről – országos népszavazás.

3. A továbbiakban az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálni, hogy tartható-e országos népszavazás a kezdeményezés szerinti tárgyban. Az aláírásgyűjtő ív mintája abban kér állásfoglalást, hogy az Országgyűlés a népszavazás eredményének kihirdetése utáni három hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Magyar Köztársaság Kormányától.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében országos népszavazás tiltott tárgykörként nem szerepel az Országgyűlés azon hatásköre, amely alapján megvonhatja a bizalmat a Kormánytól. Az Alkotmány erről a 28. §-ában a következőképpen rendelkezik:

„28. § (3) A köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszthatja az Országgyűlést, ha

a) az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól,”

A népszavazási kezdeményezés tartalmát tekintve éppen arra irányul, hogy eredményessége esetén az Országgyűlés három hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Kormánytól. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmányban írt feltételekkel és eljárásban már a köztársasági elnök mérlegelésén múlik, hogy feloszlatja-e az Országgyűlést. Így előállhatna az a jogi helyzet, amire az OVB közvetve utal.

Az országos népszavazási kezdeményezés eredményessége esetén arra köteleznék az Országgyűlést, hogy gyakorolja az Alkotmány 28. § (3) bekezdés *a)* pontja szerinti hatáskörét, az aláírásgyűjtő ív lényegében ennek az alkotmányi rendelkezésnek a szövegét veszi át azzal a fontos különbséggel, hogy az Alkotmánytól eltérően nem tizenkét hónapon belül, hanem három hónapon belül vonja meg a bizalmat négyszer az Országgyűlés a Kormánytól. Ez a feltétel nyilvánvalóan ellentétes az Alkotmánnyal.

A Kormány tekintetében a bizalmi szavazásról az Alkotmány 39/A. § (3)–(4) bekezdései rendelkeznek. Ezek alapján az Országgyűlésnek a Kormány javasolhat bizalmi szavazást, illetőleg a Kormány azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ha az Országgyűlés ezekben az esetekben nem szavaz bizalmat a Kormánynak, a Kormány köteles lemondani. Mindkét esetben az Országgyűlés csak akkor dönthet, ha a Kormány bizalmi szavazást javasol.

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A bizalmi szavazás kezdeményezése kizárólag a Kormányt illeti, a Kormány hatáskörébe tartozó kérdésben azonban nem lehet országos népszavazást tartani. Országos népszavazás közvetve sem kötelezheti a Kormányt arra, hogy bizalmi szavazást kérjen az Országgyűléstől.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a 91/2008. (II. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovic Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Az Országos Választási Bizottság 90–92/2008. (II. 26.) OVB határozataival három, egymással szorosan összefüggő kérdésben tagadta meg az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését. Az Alkotmánybíróság

mindhárom OVB határozatot helybenhagyta, e határozatokkal egyetérttek.

A határozatok indokolásában kifejtett jogi állásponttal – önmagában – egyetérttek, de figyelembe véve a három szorosán összefüggő kérdést, a határozatok rendelkező részét a rendeltetésellenes joggyakorlásnak a 18/2008. (III. 12.) AB határozatban kidolgozott mércéje alapján kellett volna megindokolni.

A párhuzamos indokolás kifejtését a 267/H/2008. számú határozathoz csatoltam.

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 268/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

112/2008. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitézésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Holló András* és *dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 92/2008. (II. 26.) OVB határozatát – az e határozatban foglalt indokokkal – helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 92/2008. (II. 26.) OVB határozatával úgy döntött,

hogy magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését megtagadja. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel:

„*Akarja-e Ön, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelen népszavazás eredményének kihirdetése utáni tizenkét hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Magyar Köztársaság Kormányától?*”

Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés célja olyan jogi helyzet teremtése, amelyben lehetőség nyílik az Országgyűlés feloszlására/feloszlatására. Az OVB rámutat: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 28/C. §-a (5) bekezdésének *e*) pontja alapján nem tartható országos népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról. Az OVB indokolása szerint a népszavazási kezdeményezés, bár közvetlenül nem tenné szükségessé az Országgyűlés feloszlását/feloszlatását, célját vizsgálva egyértelműen erre irányul, így az Alkotmányban foglalt tilalomba ütközik.

A népszavazást kezdeményező magánszemély kifogást terjesztett elő az OVB határozatával szemben. Hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 28/C. §-a szerint az Országgyűlés nem kötelezhető feloszlásának kimondására, ez azonban – úgy véli – nem jelenti azt, hogy népszavazás nem vezethet az Országgyűlés feloszlásához, amely terminus technicus nem azonos a feloszlással. Az Alkotmányból egyértelműen következik, hogy a feloszlás nem azonos a feloszlatással. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e*) pontja alapján nem tartható népszavazás az Országgyűlés feloszlásáról, miután a kezdeményezés nem az Országgyűlés feloszlására irányul, így – álláspontja szerint – nem vonatkozik rá az alkotmányi tilalom. Nem vitatja, hogy a kezdeményezés eredményessége esetén valóban létrejöhet olyan jogi helyzet, amelyben „az Országgyűlés felosztható a köztársasági elnök által”.

II.

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

Alkotmány rendelkezése:

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

e) az Országgyűlés feloszlásáról,”

Nsztv. rendelkezése:

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

(...)

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

Ve. 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.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

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

2. A kifogás hangsúlyozza azt, hogy „helytelen, és érvelési hibához vezet” az OVB álláspontja abban, amikor azonos fogalomként használja az Országgyűlés feloszlását és feloszlását, ilyen módon utasítja el a kezdeményezést az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e*) pontjára alapozva, amely szerint nem lehet országos népszavazást tartani az Országgyűlés feloszlásáról. A kezdeményezés azonban nem is ezt tartalmazza. Mivel a kezdeményezés nem az Országgyűlés feloszlására irányul – érvel a kifogás –, így nem vonatkozik rá az alkotmányi tilalom. Nem vitatja viszont, hogy a kezdeményezés eredményessége esetén létrejöhet olyan jogi helyzet, amivel az OVB is indokolta a határozatát, amelyben az Országgyűlés felosztható, s a kifogásból megállapíthatóan a kezdeményezés voltaképpen erre irányul.

Az Alkotmánybíróság elsőként az Országgyűlés feloszlásának, illetőleg feloszlásának alkotmányi rendezését vizsgálta.

Az Alkotmány 28. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés kimondhatja a feloszlását a megbízatásának lejártá előtt, erről viszont az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *e*) pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani.

Ezzel szemben az Országgyűlés feloszlása – az Alkotmányban meghatározott feltételekkel – a köztársasági elnök hatáskörébe tartozik az Alkotmány 28. § (3) bekezdése szerint. Amíg tehát az Országgyűlés feloszlásáról maga az Országgyűlés mérlegelési jogkörben önállóan dönthet – s ebben a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés

e) pontja kizárja az országos népszavazást –, addig az Országgyűlés feloszlása nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, hanem az arról való döntés a köztársasági elnök hatásköre, s már csak ezért sem tartható az Országgyűlés feloszlásáról – mint az Országgyűlés hatáskörébe nem tartozó kérdéstről – országos népszavazás.

3. A továbbiakban az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálni, hogy tartható-e országos népszavazás a kezdeményezés szerinti tárgyban. Az aláírásgyűjtő ív mintája abban kér állásfoglalást, hogy az Országgyűlés a népszavazás eredményének kihirdetése utáni tizenkét hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Magyar Köztársaság Kormányától.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében országos népszavazás tiltott tárgykörként nem szerepel az Országgyűlés azon hatásköre, amely alapján megvonhatja a bizalmat a Kormánytól. Az Alkotmány erről a 28. §-ában a következőként rendelkezik:

„28. § (3) A köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszthatja az Országgyűlést, ha

a) az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól,”

A népszavazási kezdeményezés tartalmát tekintve éppen arra irányul, hogy eredményessége esetén az Országgyűlés tizenkét hónapon belül legalább négy esetben vonja meg a bizalmat a Kormánytól. Ebben az esetben ugyanis az Alkotmányban írt feltételekkel és eljárásban már a köztársasági elnök mérlegelésén múlik, hogy feloszlatja-e az Országgyűlést. Így előállhatna az a jogi helyzet, amire az OVB közvetve utal.

Az országos népszavazási kezdeményezés eredményessége esetén arra köteleznék az Országgyűlést, hogy gyakorolja az Alkotmány 28. § (3) bekezdés *a*) pontja szerinti hatáskörét, az aláírásgyűjtő ív lényegében ennek az alkotmányi rendelkezésnek a szövegét veszi át.

A Kormány tekintetében a bizalmi szavazásról az Alkotmány 39/A. § (3)–(4) bekezdései rendelkeznek. Ezek alapján az Országgyűlésnek a Kormány javasolhat bizalmi szavazást, illetőleg a Kormány azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ha az Országgyűlés ezekben az esetekben nem szavaz bizalmat a Kormánynak, a Kormány köteles lemondani. Mindkét esetben az Országgyűlés csak akkor dönthet, ha a Kormány bizalmi szavazást javasol.

Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A bizalmi szavazás kezdeményezése kizárólag a Kormányt illeti, a Kormány hatáskörébe tartozó kérdésben azonban nem lehet országos népszavazást tartani. Országos népszavazás közvetve sem kötelezheti a Kormányt arra, hogy bizalmi szavazást kérjen az Országgyűléstől.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a 92/2008. (II. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkóvics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Az Országos Választási Bizottság 90–92/2008. (II. 26.) OVB határozataival három, egymással szorosan összefüggő kérdésben tagadta meg az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének a hitelesítését. Az Alkotmánybíróság mindhárom OVB határozatot helybenhagyta, e határozatokkal egyetértek.

A határozatok indokolásában kifejtett jogi állásponttal – önmagában – egyetértek, de figyelembe véve a három szorosan összefüggő kérdést, a határozatok rendelkező részét a rendeltetésellenes joggyakorlásnak a 18/2008. (III. 12.) AB határozatban kidolgozott mércéje alapján kellett volna megindokolni.

A párhuzamos indokolás kifejtését a 267/H/2008. számú határozathoz csatoltam.

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 269/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

113/2008. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 187/2008. (V. 6.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a Magyar Családok Országos Szövetsége kezdeményezésére a 187/2008. (V. 6.) OVB határozatával hitelesítette az országos népszavazás aláírásgyűjtő ívét, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a következő országgyűlési képviselőválasztás során a jelölteknek már ne kelljen ajánláselvetényt gyűjteni?”

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

Az OVB határozata ellen a törvényes határidőn belül három kifogást terjesztettek elő, az Alkotmánybíróság azokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik kifogás előterjesztője szerint a népszavazási kezdeményezés jogosultsága kizárólag állampolgárt illet meg. Azzal érvel, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) preambuluma a közvetlen hatalomgyakorlás formájaként említi a népszavazást (és nem egyesület közvetítése révén), azt állampolgári kezdeményezés-ként definiálja az Nsztv. (3. §, 4. §, 5. §, 23. §), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.; 134. §, 138. §, 140. §, és 149. §). Mindezekkel szemben a kezdeményező jogi személy, jelesül a Magyar Családok Országos Szövetsége. A kezdeményezést jogi személy képviselőjében nyújtották be, holott – úgy véli – a „kezdeményezést benyújtók” csak természetes személyek, állampolgárok lehetnek a Ve. 149. § i) pontja alapján. Álláspontja szerint mulasztott az OVB, amikor nem vizsgálta meg, hogy a Magyar Családok Országos Szövetsége céljai között szerepel-e ez a tevékenység, képviselője rendelkezett-e képviselői jogosult-

sággal, volt-e az egyesületnek a konkrét ügyre vonatkozó határozata.

A második kifogás szerint a kérdés az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságába tartozik, annak megalakulásával közvetlenül összefügg, ezért az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontjába ütközik a népszavazás.

A harmadik kifogás ugyancsak az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontjába ütközőnek tekinti a népszavazási kezdeményezést. Ez a kifogás részletesen ismerteti a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatot – erre az előző is utal –, valamint hivatkozik az azt megerősítő 58/2006. (X. 13.) AB határozatra és a 62/2007. (X. 17.) AB határozatra is. A kifogás idézi a Ve. azon rendelkezéseit, amelyek az ajánlószervényre vonatkoznak. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság határozataiból az következik, hogy „az Országgyűlés, mint szervezet saját megalakításának, létrejöttének szabályai, azaz a választási törvények (...) rendelkezéseinek többsége is a szervezetalakítási kérdésre vonatkozó népszavazási tilalom alá tartozik.” Hangsúlyozza, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdésben megtartott eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésnek a választójogi törvényeknek a vonatkozó rendelkezéseit módosítani kellene. Az ajánlószervények gyűjtése azt a célt szolgálja, hogy a minimális társadalmi támogatással sem rendelkező „jelöltként” indulók ne válhassanak képviselőjelöltté.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, az Nsztv. és a Ve. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg.

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

(...)

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

2. Az Nsztv. rendelkezései:

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

(...)

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

3. A Ve. 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 Bizott-

ság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogások nem megalapozottak.

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

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt a kifogást vizsgálta, amely szerint az országos népszavazás kezdeményezésének jogosultja csak természetes személy, állampolgár lehet, s a tárgyi ügyben pedig egyesület nyújtotta be hitelesítésre az aláírásgyűjtő ívet.

Az Alkotmány nem határozza meg az országos népszavazás kezdeményezésének jogosultját. Az Alkotmány 28/E. §-a arról rendelkezik, hogy országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírást gyűjteni. Az Nsztv. preambuluma a népet jelöli meg a hatalom birtokosának. Hangsúlyozza továbbá, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen. A kezdeményezési jogosultságot tehát nem határozza meg. Az országos népszavazási eljárásban alkalmazandó Ve. viszont tartalmaz értelmező rendelkezéseket, a Ve. 149. § *i*) pontja szerint e törvény alkalmazásában kezdeményezést benyújtók: népszavazás állampolgári kezdeményezése, valamint népi kezdeményezés esetén azok a szervezetek, illetve magánszemélyek, amelyek, illetve akik a kezdeményezést benyújtották. A tárgyalt kezdeményezést egyesület nyújtotta be, a Ve. 149. § *i*) pontja alapján az egyesület jogosult népszavazási kezdeményezést benyújtani, ezért a kifogás ebben a részében nem megalapozott.

A kifogás az OVB mulasztását is állítja, mert az OVB nem vizsgálta, hogy az egyesület céljai között szerepel-e ez a tevékenység, a kezdeményezést benyújtó rendelkezett-e a konkrét ügyben képviseleti jogosultsággal, volt-e az egyesületnek a konkrét ügyre vonatkozó határozata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB-nek

nem feladata, nincs is hatásköre a kifogásban megjelöltek vizsgálatára, ezért a kifogás ebben a részében sem megalapozott.

3. Két kifogás arra hivatkozik, hogy az országos népszavazási kezdeményezés szerinti kérdésben tiltja az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontja az országos népszavazást, mert az az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságába tartozik, hiszen az az Országgyűlés megalakulásával közvetlenül összefügg, s álláspontjuk mellett több alkotmánybírósi határozatra utalnak: elsőként a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatra, valamint az azt megerősítő 58/2006. (X. 13.) AB határozatra és a 62/2007. (X. 17.) AB határozatra.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontja szerint nem tartható országos népszavazás az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről. Az Alkotmánybírósi több határozata értelmezte az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontját.

A kifogásokban is meghivatkozott 25/2004. (VII. 7.) AB határozat – amely alapjául szolgáló kérdés arra irányult, hogy az Országgyűlés a jelenleginél kisebb létszámmal működjön – megállapította:

„Az Alkotmány szabálya szerint már nem csak személyi kérdésekben való döntésekről nem lehet országos népszavazást tartani, hanem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási (szervezetátalakítási, szervezetmegszüntetési) kérdésekről sem. Olyan következtetésre nem lehet jutni az Alkotmány szövege alapján, hogy a tilalom csupán valamely szerv belső szervezetének átalakítását érintő kérdésre vonatkozik. Az Alkotmány szervezetátalakítás alatt nem csupán valamely szerv belső szervezetének megállapítását érti, hanem a szerv létrehozását vagy átalakítását is.

Az OVB-nek, illetve az Alkotmánybírósnak ezért esetről esetre kell eldöntenie, hogy a népszavazást kezdeményező által megfogalmazott kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdés-e.”

„Az országgyűlési képviselők számát az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Ovtv.) 4. § (1) bekezdése tartalmazza. Eszerint az országgyűlési képviselők száma összesen háromszáznolcvanhat. Az országgyűlési képviselők száma – minthogy az Országgyűlés a képviselőkől áll – az Országgyűlés mint szerv alakításának a kérdései közé tartozik. Az Országgyűlésnek a képviselők számára vonatkozó döntése az Országgyűlés létrehozásával közvetlenül összefüggő, az Országgyűlést mint népképviselői szervet alakító kérdés. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d*) pontja valamennyi szervezetalakítási kérdésben kizárja a népszavazást, az Országgyűlés tekintetében ezért nemcsak a parlamenti bizottsági struktúra és a frakciók tevékenységének kérdése nem lehet népszavazás tárgya, hanem az országgyűlési képviselők száma sem.” (ABH 2004, 381, 384–385.)

A két kifogás az Országgyűlés szervezetalakító szabadságába ütközőnek, az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdését sértőnek tartja az országgyűlési képviselők választásán az ajánlószelvény megszüntetését. Az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben az érvényes és eredményes országos népszavazás az ajánlószelvény megszüntetésére kötelezi az Országgyűlést, de nem kötelezi az országgyűlési képviselők számának, az Országgyűlés létszámának a megváltoztatására.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 5. § (1) bekezdése szerint az egyéni választókerületben a választópolgárok és azok a társadalmi szervezetek, amelyek megfelelnek a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló rendelkezéseinek, jelölhetnek. A (2) bekezdés pedig arról rendelkezik, hogy az egyéni választókerületben a jelöléshez legalább hét-százötven választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges. Jelöltet ajánlani viszont a Ve. 46. § (1) bekezdése alapján kizárólag ajánlószelvényen lehet. Az ajánlószelvényről az Alkotmány nem rendelkezik, az ajánlószelvényre vonatkozó szabályok megalkotása, azok eltörlése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés.

Az Alkotmánybírósi megállapította, hogy a kifogások nem megalapozottak, az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *d*) pontjába. Ezért az Alkotmánybírósi helyben hagyta a 187/2008. (V. 6.) OVB határozatot.

Az Alkotmánybírósi, tekintettel az OVB határozat Magyar Közlönyben való megjelenésére, elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2008. szeptember 22.

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

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

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

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

Dr. Lévy Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósi ügyszám: 526/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 113. számában.

114/2008. (IX. 26.) 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 306/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

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

I n d o k o l á s**I.**

1. A magánszemély kezdeményező 2007. augusztus 2-án országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése, jogszabály (a Büntető Törvénykönyv) módosításával tegye szankcionálhatóvá a hálapénz adását és elfogadását az egészségügyben, a szociális szférában?”. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 306/2007. (VIII. 23.) határozatával (kihirdetve: 2007. augusztus 29-én) hitelesítette.

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján egy másik magánszemély kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a 306/2007. (VIII. 23.) OVB határozat ellen, amelyben a határozat megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte. A kifogás 2007. szeptember 13-án 11 óra 50 perckor, a határidő 15. napján érkezett az OVB-hez.

A kifogás szerint a támadott határozat sérti a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott, valamint az Alkotmánybíróság által több határozatban értelmezett egyértelműség követelményét. Ezzel összefüggésben a kifogást előterjesztő hivatkozott a 162/2007. (VI. 25.) OVB határozatra, amelyben a „hálapénz” fogalmáról a testület kifejtette, hogy az nem egyértelmű. Az általa kifogásolt kérdés

egyértelműségének hiányát látta továbbá abban is, hogy sem az „egészségügy”, sem a „szociális szféra” fogalma nem határozható meg pontosan.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, az Nsztv., valamint a Ve. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

„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.”

2. Az Nsztv. rendelkezése:

„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

[...]

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

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

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

3. A Ve. rendelkezései:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

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

„116. § Az I–X. fejezet, valamint a 89. § (1)–(7) bekezdése, a 99/O. § rendelkezéseit az országos népszavazáson a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

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

[...]

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

III.

A kifogás megalapozott.

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

2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy a kifogás befogadható-e. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeket [Ve. 77. § (2) bekezdés] teljesítve nyújtották be. Ennek megfelelően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az érdemi elbírálás során az Alkotmánybíróság a kifogást benyújtó azon álláspontjának megalapozottságát vizsgálta, amely szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem felel meg az egyértelműség törvényi követelményének.

3.1. 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 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 igennel vagy nemmel 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 meg-

állapításakor 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, s ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.].

Habár az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt népszavazás kezdeményezőjével szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használja a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározza azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 571, 575.], a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás.

A jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák [26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 336.].

3.2. A jelen ügy megítélése szempontjából precedensnek számító 99/2007. (XII. 6.) AB határozat szerint a hálapénz kötelezővé tételéről azért nem lehetett népszavazást tartani, mert a választópolgárok nem lehettek volna tisztában azzal, hogy miről döntenek. Az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá: „A kérdés – lényeges tartalma szerint – arra irányul, hogy a háziiorvosi, fogászati és járóbeteg-szakellátásért, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásért, vagyis az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaiért »kötelező legyen hálapénzt fizetni«.

A hálapénzzel kapcsolatban a Magyar Orvosi Kamara (MOK) etikai kódexe a következőképpen fogalmaz: »A beteg ember meggyógyítását, életének megmentését, új életek világra segítségét kísérő hála kifejezése kényszer nélküli, és szabad elhatározáson alapul. A hálapénz a beteg vagy hozzátartozója által a kezelést követően, utólag az orvosnak önként adott juttatás. ... A hálapénztől élesen el kell különíteni az előre felajánlott, vagy ráutaló magatartással kikényszerített anyagi juttatást, amely már korrupciónak, zsarolásnak minősül.« (64–65., 69. pont)

A nem jogi kötelezettségből, de kényszerből, a kérdésben szereplő ellátások nyújtásával összefüggésben adott juttatás nem minősül hálapénznek az orvosi hivatás gyakorlása szempontjából, a jogi kötelezettségként jelentkező fizetési kötelezettség pedig már nem hálapénz.” (ABH 2007, 815, 818.)

Mindezekből következően az Alkotmánybíróság rámutatott: a hatályos jogszabályok keretei között nem állapítható meg, hogy milyen tartalmú jogalkotásra lenne köteles az Országgyűlés eredményes népszavazás esetén, továbbá az sem, hogy a választópolgároknak a döntésük meghozatalakor miről kellene döntenüik. (ABH 2007, 815, 819.)

3.3. A jelen eljárásban vizsgált esetben is megállapítható, hogy a választópolgárok a kérdés alapján nem lehetnének tisztában döntésük tartalmával. A hálapénz adásának és elfogadásának szankcionálását a kérdés nem szűkíti le az egészségügyre, hanem kiterjeszti a „szociális szférára” is. Ez utóbbi olyan fogalmi elem, amelynek tágabb és szűkebb értelmezése egyaránt lehetséges. A tágabb értelmezés szerint a szociális szféra magában foglalja mindazt a szükségletet, illetve ezek kielégítését, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a nyereséget létrehozó gazdasági tevékenységhez, így például idetartozik a munkaerő újratermelése (oktatás, továbbképzés) is. Ezzel szemben a szűk értelemben vett szociálpolitika csak a társadalmi munkamegosztásban még vagy már részt nem vevők vagy abból kiszorultak, valamint a leginkább hátrányos helyzetűek állami támogatását fogja át.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a hálapénz fogalmának egyértelműsége ellenére nem lenne világos, hogy milyen tevékenység, milyen körben, milyen feltételek fennállta esetén válna szankcionálhatóvá. Behatárolhatatlan a „szociális szféra” terjedelme, meghatározhatatlan az érintett személyek köre, tisztázatlan a cselekmény jellege. Ezek a bizonytalansági tényezők már külön-külön is megkérdőjelezzik a népszavazásra felteni kívánt kérdés egyértelműségét, együttesen pedig kétséget kizáróan nyilvánvalóvá teszik a törvényi feltétel hiányát.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „hálapénz” adásának és elfogadásának büntetethezjáról szóló kérdésre egyértelmű válasz nem adható, ezért az ellentétes az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménnyel. Ennek következtében az Alkotmánybíróság a 306/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot – a Ve. 130. § (3) bekezdésében írt jogkörében eljárva – megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

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

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkóvics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1141/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

116/2008. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 39/2006. (V. 19.) FVM–PM együttes rendelet 2. § (1) bekezdésének „, de – mezőőrönként és hegyőrönként – legfeljebb háromszázezer forintnak a megtérítését,” szövegrésze, és a „, de legfeljebb ötvézezer forint/hó/fő” szövegrésze alkotmányellenes, ezért e rendelkezéseket megsemmisíti.

A 2. § (1) bekezdés a megsemmisítést követően az alábbi szöveggel marad hatályban:

„2. § (1) Az önkormányzat az újonnan létrehozott őrszolgálat megalakítási költségeinek 50%-át a létrehozást követő kilencven napon belül igényelheti. Az önkormányzat az őrszolgálat fenntartásával és működésével kapcsolatban felmerülő költségek – személyi és dologi kiadások – 50%-ának megtérítését negyedévente utólag, illetve az újonnan megalakított őrszolgálat esetében negyedévente, a létrehozást követő negyedévtől kérelmezheti. A költségként kimutatott és pénzügyileg rendezett kiadások lehetnek csak a kérelmezés alapbizonylatai.”

2. Az Alkotmánybíróság a fegyveres biztonsági őrzésről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 30. § (7) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az Alkotmánybíróságtól a fegyveres biztonsági őrzésről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Tv.) 30. § (7) bekezdése vonatkozásában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, valamint a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához nyújtandó 2004. évi állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 26/2004. (III. 3.) FVM–PM együttes miniszteri rendelet (a továbbiakban: R1.) 2. § (1) bekezdé-

sében foglalt „...legfeljebb 300 000 Ft-nak...” és „...legfeljebb 50 000Ft/hó/fő...” szövegrészei alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. A Tv. 30. § (7) bekezdése szerint „felhatalmazást kap az agrárpolitikáért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter, hogy együttes rendeletben állapítsa meg az önkormányzati mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjét és feltételeit”. Az indítványozó annak megállapítására tett indítványt, hogy e törvényi felhatalmazás nem terjed ki a támogatás összegének meghatározására, valamint hiányolta a felhatalmazás keretének pontos meghatározását, mely szabályozási hiány következtében előfordulhatott, hogy határidőre vonatkozó szabályozás nélkül évente újabb rendeletet adjanak ki. Ezekre vonatkozóan az indítványozó szerint a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést követett el.

Az indítványozó álláspontja szerint továbbá az R1. 2. § (1) bekezdésében foglalt „...legfeljebb 300 000 Ft-nak...” és „...legfeljebb 50 000 Ft/hó/fő...” szövegrészei is alkotmányellenesek. Az alkotmányellenes helyzet az indítványozó szerint azért áll fenn, mert a Tv. 19. § (2) bekezdésében az Országgyűlés vállalta a mezei őrszolgálatok megalakítási, fenntartási és működési költségeinek felét, ezzel ellentétben a R1. konkrétan meghatározza az állami támogatás maximális értékét, melynek következtében az önkormányzatok a költségek felénél alacsonyabb összegű támogatásra tarthatnak igényt. Az indítvány emellett azt is sérelmezi, hogy a támogatás összege évente újonnan van megállapítva, ezzel veszélyeztetve az önkormányzatok gazdálkodását. Az indítványozó szerint a megjelölt jogszabályi rendelkezések nem állnak összhangban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 37. § (2)–(3) bekezdésével, 43. § (2) bekezdésével, 44/A. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjával.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmánybírósági eljárás ideje alatt az R1.-t a 114/2005. (XII. 14.) FVM–PM együttes rendelet 2005. december 17-től hatályon kívül helyezte, s jelenleg az igényelhető állami támogatás tárgyában a mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjéről és feltételeiről szóló 39/2006. (V. 19.) FVM–PM együttes rendelet (a továbbiakban: R2.) van hatályban. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatánál a határozat meghozatalakor hatályos jogszabályok tekintetében végzi el a vizsgálatot, ha a hatályos jogszabályok azonos tartalmúak a támadott, de már hatályban nem lévő rendelkezésekkel. (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.) Az indítványozó által támadott R1., és a jelenleg hatályos R2. érintett szövegrészei teljes egészében megegyeznek, ezért az Alkotmánybíróság eljárását az R2. 2. § (1) bekezdése tekintetében folytatta le.

Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter véleményét.

II.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntését az alábbi jogszabályi rendelkezésekre alapozta.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„37. § (2) A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat.

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

„43. § (2) A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.”

„44/A. § (1) A helyi képviselő-testület:

(...)

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül.”

2. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) érintett rendelkezései:

„8. § (1) A miniszter feladatkörében és törvényben, törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben kapott felhatalmazás alapján ad ki rendeletet.”

„15. § (1) A végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.”

3. A Tv. érintett rendelkezései:

„19. § (1) Az önkormányzati mezei őrszolgálat megalakítási, fenntartási és működési költségeit a földhasználó, ha ez ismeretlen, a tulajdonos által kifizetett mezőőri járulékból kell fedezni, amelynek mértékét és megfizetésének módját a települési, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat, a mezei őrszolgálat létesítéséről és működéséről szóló helyi önkormányzati rendeletében szabályozza.

(2) A megalakítási, fenntartási és működési költségek felét a központi költségvetés biztosítja hozzájárulásként.”

„30. § (7) Felhatalmazást kap az agrárpolitikáért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter, hogy együttes rendeletben állapítsa meg az önkormányzati

mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjét és feltételeit.”

4. Az R1. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„2. § (1) Az önkormányzat a 2004. évben újonnan létrehozott őrszolgálat megalakítási költségeinek 50%-át, de – mezőőrönként és hegyőrönként – legfeljebb 300 000 Ft-nak a megtérítését, a létrehozást követő 90 napon belül igényelheti. Az önkormányzat az őrszolgálat fenntartásával és működésével kapcsolatban felmerülő költségek – személyi és dologi kiadások – 50%-ának, de legfeljebb 50 000 Ft/hó/fő megtérítését negyedévente, illetve az újonnan megalakított őrszolgálat negyedévente, a létrehozását követő negyedévtől kérelmezheti. A költségként kimutatott és pénzügyileg rendezett kiadások lehetnek csak a kérelmezés alapbizonylatai.”

5. Az R2. indítvány kapcsán vizsgált rendelkezése:

„2. § (1) Az önkormányzat az újonnan létrehozott őrszolgálat megalakítási költségeinek 50%-át, de – mezőőrönként és hegyőrönként – legfeljebb háromszázezer forintnak a megtérítését, a létrehozást követő kilencven napon belül igényelheti. Az önkormányzat az őrszolgálat fenntartásával és működésével kapcsolatban felmerülő költségek – személyi és dologi kiadások – 50%-ának, de legfeljebb ötvenezer forint/hó/fő megtérítését negyedévente utólag, illetve az újonnan megalakított őrszolgálat esetében negyedévente, a létrehozást követő negyedévtől kérelmezheti. A költségként kimutatott és pénzügyileg rendezett kiadások lehetnek csak a kérelmezés alapbizonylatai.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már értelmezte a jogállamiság, és az abban fontos szerepet játszó jogbiztonság elvét. „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 szempontjából az eljárási garanciák.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogalkotási hierarchia érvényesülése. A jogalkotási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel. Az Alkot-

mánybíróság ezért először azt vizsgálta, hogy az R2. indítvány kapcsán vizsgált rendelkezésének tartalma nem ellentétes-e a Tv. 19. § (2) bekezdésének és a 30. § (7) bekezdésének szabályaival.

A felhatalmazás általános követelményeiről a Jat. rendelkezik, melynek 15. § (1) bekezdése kimondja, hogy a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.

A Tv. 30. § (7) bekezdése meghatározza a felhatalmazás jogosultját (az agrárpolitikáért felelős minisztert és az államháztartásért felelős minisztert), a felhatalmazás tárgyát (az önkormányzati mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához nyújtandó állami hozzájárulást), továbbá a felhatalmazás kereteit (igénybevételének rendjéről és feltételeiről). E vonatkozásban az R2. a felhatalmazás keretei között szabályoz.

Az R2. 2. § (1) bekezdése azonban olyan szabályozást is tartalmaz, amivel új – a felhatalmazás kereteit túllépő – rendelkezést állapít meg, s ezáltal ellentétes a Tv. rendelkezésével. A Tv. 19. § (2) bekezdése alapján a mezei őrszolgálat megalakítási, fenntartási és működési költségeinek felét a központi költségvetés biztosítja hozzájárulásként az önkormányzatok számára. A Tv. hivatkozott rendelkezése a támogatás mértékére egyetlen szabályt tartalmaz („megalakítási, fenntartási és működési költségek felét”), s nem állapít meg további szabályt sem a támogatás minimum, sem a maximum mértékére vonatkozóan. Az R2. a törvényi szabályozással ellentétes új szabályként állapította meg a költségvetés által biztosított hozzájárulás maximum mértékét („de – mezőőrönként és hegyőrönként – legfeljebb háromszázezer forintnak a megtérítését,”; illetve „de legfeljebb ötvenezer forint/hó/fő”).

Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján a jogforrási hierarchia alkotmányosan védett rendjéből (a felhatalmazás kérdését követően) az is következik, hogy alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. Az Alkotmány 37. § (3) bekezdése a miniszteri jogalkotás korlátjaként egyértelműen kimondja, hogy a miniszter rendelete törvénnyel és kormányrendelettel nem lehet ellentétes. A Tv. 30. § (7) bekezdése felhatalmazta a minisztert, hogy az önkormányzati mezei őrszolgálat megalakításához, fenntartásához nyújtandó állami hozzájárulás igénybevételének rendjét és feltételeit rendelettel állapítsa meg.

A jogforrási szintek és a hierarchikus rend betartása garanciális jelentőségű, mely jelen esetben az önkormányzatok törvényes és biztonságos gazdálkodását érinti. A Tv. 19. § (2) bekezdésében, és a 30. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezéseken kívül a támogatás összegével kapcsolatban további iránymutatást nem adott. Az agrárpolitikáért és az államháztartásért felelős miniszterek az R2.-t e felhatalmazás alapján alkották meg. Az R2. vizsgált rendelkezése az állami támogatás maximális összegét tartalmazza, melynek értelmében az önkormányzatok a miniszteri rendeletben meghatározott összegnél magasabb hozzájárulásra nem jogosultak. Az Alkotmánybíróság megállapította: az Alkot-

mány 37. § (3) bekezdését sértette az a miniszteri rendeleti szabályozás, amely a költségekhez való hozzájárulást a Tv. vonatkozó rendelkezésétől eltérően, attól esetenként alacsonyabban, az igényelhető támogatást maximalizálva állapította meg, kizárva az önkormányzatok közül azokat, akiknek a mezei őrszolgálat megalakításához és fenntartásához szükséges költségek fele meghaladja az R2.-ben foglalt összehatárokat. A korlátozás következtében nem minden önkormányzat számára biztosított az állam részéről a Tv.-ben meghatározott 50%-os hozzájárulás.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R2. 2. § (1) bekezdésének „, de – mezőőrönként és hegyőrönként – legfeljebb háromszázezer forintnak a megtérítését,” szövegrésze, és a „, de legfeljebb ötvenezer forint/hó/fő” szövegrésze alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 37. § (3) bekezdését. Ezért e rendelkezéseket az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság következetes 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 rendelkezések 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.; 38/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 829, 835.] Mivel az Alkotmánybíróság az R2. 2. § (1) bekezdése rendelkező részben meghatározott szövegrészeit az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe ütközőnek minősítette, ezért e szövegrészek vonatkozásában az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 37. § (2) bekezdése, 43. § (2) bekezdése és a 44/A. § (1) bekezdés *b)* és *c)* pontjában foglalt rendelkezések sérelmét nem vizsgálta.

3. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte a Tv. 30. § (7) bekezdése vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) határozza meg. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. „E törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállnia.” (1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.)

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogsza-

bályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.] Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs, hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. [22/1997. (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 jelen ügyben megállapította, hogy a Tv. 30. § (7) bekezdése tartalmazza a Jat. 15. § (1) bekezdésében meghatározott elemeket (felhatalmazás jogosultja, tárgya és keretei). Az állami támogatás összegszerű meghatározása nem tartozik a megkövetelt általános tartalmi elemek közé. Az R2. hatálya pedig az R2. 7. § (1) bekezdéséből egyértelműen megállapítható („E rendelet a kihirdetését követő harmadik napon lép hatályba azal, hogy rendelkezéseit 2006. január 1-jétől kell alkalmazni.”). Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a jogalkotó eleget tett a felhatalmazás Jat. által meghatározott általános kritériumai meghatározásának, nem állapítható meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés. Ezért az Alkotmánybíróság a Tv. 30. § (7) bekezdésével összefüggésben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1011/E/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

115/2008. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontja alkotmányellenes, ezért azokat e határozat kihirdetésének napjával megsemmisíti, a megsemmisítést követően az 1. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„(3) Azon kérelmezők, akik a megosztással keletkező földrészletüket saját maguk kívánják megművelni, erre vonatkozó nyilatkozatot nyújthatnak be az illetékes körzeti földhivatalhoz, illetve a Fővárosi Kerületek Földhivatalához (a továbbiakban együtt: körzeti földhivatal) e rendelet hatálybalépését követő 60 napon belül.”

2. Az Alkotmánybíróság a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet 4. § (1)–(2) bekezdései, 5. § (1)–(4) bekezdései 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.

A Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte a részarány-földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének részletes szabályairól szóló 63/2005. (IV. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 1. § (3) bekezdés *a)* pontja, 4. § (1)–(2) bekezdése, 5. § (1)–(4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítvány hangsúlyozza, hogy a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (a továbbiakban: Fkbt.) 12/E.-F. §-ai tartalmazzák az osztatlan

közös tulajdonban lévő termőföldek közös tulajdonának megszüntetésére vonatkozó szabályokat. Állítja, hogy a Korm.r. több rendelkezése ellentétes az Fkbt. rendelkezéseivel, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 1. § (2) bekezdésével és az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközés miatt alkotmányellenes. Az indítvány szerint a Korm.r. 4. § (1) bekezdése és a 4. § (5) bekezdése a tulajdonosokat megfosztja a jogorvoslat lehetőségétől, ezért sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdését, sérül továbbá a tulajdon alkotmányos védelme, az Alkotmány 13. §-a, valamint az állampolgári jogegyenlőség elve is.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

2. Az Fkbt. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„12/E. § (1) A részaránytulajdonnak megfelelő földkiadása, illetve a részarány-földtulajdon helyének meghatározására irányuló eljárás eredményeként kialakított földrészleten fennálló közös tulajdon megszüntetésére e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni, ha a tulajdonostársak a közös tulajdon szerződéssel nem szüntetik meg, s az – a tulajdonostársak nagy számánál vagy más körülménynél fogva – nem várható.

(2) E fejezet rendelkezései nem alkalmazhatók az erdőkre, kivéve az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény 4. §-a (1) bekezdésének *b*) pontjában meghatározottakat.

12/F. § (1) Amennyiben a földkiadási eljárás eredményeként létrejött osztatlan közös tulajdon tulajdonostársait megillető tulajdoni hányadokat az ingatlan-nyilvántartásba már jogerősen bejegyezték, az ingatlanügyi hatóságnál bármely tulajdonostárs kérelmével e törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül, a továbbiakban évente március 1-jéig kezdeményezheti az ingatlan megosztását annak érdekében, hogy saját tulajdoni hányadát önálló ingatlanként kaphassa meg.

(2) Az ingatlan-nyilvántartásba osztatlan közös tulajdonként bejegyzett ingatlanok esetében a megosztások költségeit 2004. január 1-jétől kezdődően az állam viseli. Az ingatlanügyi hatóság illetékességi területén lefolytatott eljárás során elsőbbséget élvez az a kérelmező, aki a megosztással kialakított önálló ingatlanát sajátjaként műveli. A megosztás költségeit a kérelmező megelőlegezheti. A költségek viselésének és megtérítésének módját a Kormány rendeletben szabályozza.

(3) Az önálló ingatlan kialakítására vonatkozó kérelmet írásban az ingatlanügyi hatóság által erre rendszeresített nyomtatványon kell benyújtani. A kérelmet több tulajdonostárs együttesen is benyújthatja, és kérhetik az önálló ingatlan osztatlan közös tulajdonban történő kiadását.

(4) A kérelem alapján az ingatlanügyi hatóság meghatározza a földrészlet megosztásának módját, megállapítja a megosztás kiindulási helyét és irányát figyelemmel a talajvédelmi szempontokra is.

(5) Az ingatlanügyi hatóság az (1) bekezdés szerinti határidő letelte után a tulajdonostársak közötti egyezség hiányában sorsolással dönt a kiosztás sorrendjéről.

(6) Az ingatlanügyi hatóság a sorsolással az adott földrészlet vonatkozásában a kiosztási sorrendet állapítja meg, és a földrészlet meghatározott részéhez rendeli a tulajdonosokat tulajdoni hányaduknak megfelelően.

(7) Az önálló földrészlet kialakítására a 9/C. § (6) bekezdésében foglaltak az irányadóak.

(8) A sorsolás során a 9/C. § (10) bekezdésének szabályai értelemszerűen alkalmazandók, azzal az eltéréssel, hogy a sorsolás ellen az ingatlanügyi hatóságnál kifogás nyújtható be.

(9) A földrészlet megosztására csak abban az esetben kerülhet sor, ha ahhoz a megosztandó ingatlant terhelő és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogok jogosultjai hozzájárultak.

(10) Az ingatlanügyi hatóság a sorsolást követően elkészíti a változási vázrajzot, s ennek, valamint a sorsolási jegyzőkönyvnek az alapján a tulajdonjogot bejegyzi az ingatlan-nyilvántartásba.

(11) Akik önálló földrészlet kialakítását nem kérték a visszamaradó földrészleten tulajdonközösségben maradnak.

(12) Az önálló ingatlanná alakításról szóló határozatok kézbesítésére az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény vonatkozó rendelkezései az irányadóak.

(...)

„12/K. § A közös tulajdonnak az e törvény rendelkezései szerinti megszüntetése következtében létrejött közös tulajdon megszüntetésére a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni.”

„15. § Felhatalmazást kap a Kormány, hogy az egységes eljárás érdekében az osztatlan közös tulajdon megszüntetésével kapcsolatos ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályait, az Fkbt. 12/F. § (1) bekezdése szerint 2002. március 1-jéig benyújtott kérelmek teljesítésének ütemezése érdekében szükséges intézkedésekre vonatkozó szabályokat, a költségviselés és megtérítés szabályait rendeletben megállapítsa.”

3. A Korm.r. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„1. § (1) Egy adott földrészlet vonatkozásában az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére irányuló kérelmeket – tekintet nélkül a benyújtás évére – összevontan kell teljesíteni.

(2) Egy adott földrészleten belül az önálló földrészletek kialakítását – az egyezség vagy a sorsolás alapján – minden, az önálló földrészlet kialakítását kérelmező tulajdonostárs vonatkozásában el kell végezni, az (1) bekezdésben foglaltak figyelembevételével.

(3) Azon kérelmezők, akik a megosztással keletkező földrészletüket saját maguk kívánják megművelni, erre vonatkozó nyilatkozatot nyújthatnak be az illetékes körzeti földhivatalhoz, illetve a Fővárosi Kerületek Földhivatalához (a továbbiakban együtt: körzeti földhivatal) e rendelet hatálybalépését követő 60 napon belül. Az elsőbbség akkor biztosítható, ha

a) a kérelmező tulajdonostárs – e rendelet mellékletében foglaltak szerint, helyrajzi számonként külön-külön – nyilatkozik arról, hogy

1. legalább 2002. január 1-jétől 2004. május 1-jéig a mezőgazdasági termelők agrártámogatás igénybevételével összefüggő adatszolgáltatásáról és nyilvántartásba vételéről szóló 236/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján kapott nyilvántartási számmal rendelkezett, valamint

2. az Európai Unió Közös Agrárpolitikája magyarországi végrehajtásában, illetve a nemzeti agrártámogatási rendszerben érintett ügyfelekkel összefüggő ügyfélregiszter létrehozásáról és az ezzel kapcsolatos nyilvántartásba vételről szóló 141/2003. (IX. 9.) Korm. rendelet szerinti regisztrációs számmal rendelkezik, továbbá

b) a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozóan nincs a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet alapján vezetett földhasználati nyilvántartásban regisztrált, nem saját használatra utaló hatályos szerződése, illetve a szerződés legkésőbb 2005. december 31-én megszűnik.”

„4. § (1) A körzeti földhivatal a talajvédelmi, megközelíthetőségi és művelhetőségi szempontoknak megfelelően – figyelemmel a helyszínen kialakult használati

állapotra is – meghatározza a megosztás kiindulási helyét és irányát. Az ezt tartalmazó határozatot – az illetékes települési önkormányzat polgármesteri hivatalánál, illetve a körjegyzőségénél – közszemlére tétel útján kell az érintettekkel közölni. Az eljárás csak a határozat jogerőre emelkedése után folytatható.

(2) Ha az egy földrészletben érintett kérelmezők egyezséget kötöttek, és azt közokiratba vagy teljes, bizonyító erejű magánokiratba foglalták, továbbá az egyezés megfelel az (1) bekezdésben említett határozatnak, a megosztást aszerint kell elvégezni. Egyezés hiányában a körzeti földhivatal az 5. §-ban foglaltak szerint jár el.

(3) A megosztást értékarányosan – figyelemmel a 3. § (4) bekezdésében foglaltakra – kell elvégezni.

(4) A kialakítandó új földrészletek megközelíthetőségéről az Fkbt. 12. § (4) bekezdésének megfelelő alkalmazásával kell gondoskodni.

(5) A tulajdonjog ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének jogerőre emelkedése után az új földrészleteket ki kell tűzni és be kell mutatni. A bemutatás időpontjáról az eredeti földrészlet összes tulajdonosát igazolható módon értesíteni kell azzal, hogy a távollét nem akadályozza meg a bemutatás lefolytatását, illetve, hogy a távolmaradás esetén igazolásnak helye nincs. A bemutatásról jegyzőkönyvet kell felvenni és azt a földhivatali iratokhoz kell csatolni.

5. § (1) A 4. § (2) bekezdésében meghatározott egyezés hiányában a földrészlet – kérelmezők közötti – megosztásának sorrendjét sorsolással kell megállapítani. A sorsolás helyszínéről és időpontjáról szóló értesítést a körzeti földhivatal 30 nappal korábban – igazolható módon – a kérelmezők részére kézbesíti.

(2) A sorsoláson minden, az adott földrészletben érintett kérelmező részt vehet, vagy meghatalmazottja útján képviselheti magát. A távollét nem akadályozza meg a sorsolás lebonyolítását és igazolásnak sincs helye.

(3) Két vagy több kérelmező tulajdonostárs a sorsolás megkezdéséig kérheti, hogy az Fkbt. 12/F. § (3) bekezdés második mondatának megfelelő alkalmazásával alakítsák ki az önálló ingatlant.

(4) A sorsolást a körzeti földhivatal által létrehozott sorsolási bizottság bonyolítja le. Amennyiben egy adott földrészletben húsz vagy annál több kérelmező van, úgy a sorsolást közjegyző jelenlétében kell lebonyolítani. A sorsolási bizottság egyik tagját a kérelmezők maguk közül delegálhatják.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm.r. 1. § (3) bekezdésének *a*) pontja azért alkotmányellenes, mert törvénnyel, az Fkbt. szabályával ellentétes. Az Fkbt. a kímérés tekintetében elsőbbségi jogot biztosít annak a tulajdonosnak, aki a földjét saját maga műveli, ezzel szemben a Korm.r. „többet követel meg, nevezetesen, hogy a kimé-

rest kérő regisztrációs számmal rendelkező gazda legyen.” Az indítványozó úgy véli, hogy az Fkbt. alapján a tulajdonosnak arra a földre van elsőbbségi joga, amit saját maga művel, a Korm.r. viszont az elsőbbségi jogot úgy értelmezi, hogy a közös tulajdon megszüntetését kérőnek csak arra van joga, hogy a sorsoláson elsőbbséget élvezzen.

Az indítvány a Korm.r. 1. § (3) bekezdés *a*) pontjára irányul, de a *b*) pont is az elsőbbség feltételét állapítja meg, ezért az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatával összhangban – az alkotmányossági vizsgálatot „szoros tárgyi összefüggés” okán a *b*) pontra is kiterjesztette. [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 268.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 137.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 181.; 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411, 416.; 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 173, 182.; 17/2006. (I. 17.) AB határozat, ABH 2006, 281.; 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABK 2008. április 456, 464.]

Az Fkbt. a földrendező és a földkiadó bizottságokról szól, és külön szabályokat állapít meg a közös tulajdon megszüntetésére. Annak a közös tulajdonnak a megszüntetéséről van szó, amely a földkiadás eredményeként jön létre és a tulajdoni hányadokat az ingatlan-nyilvántartásba már jogerősen bejegyezték.

Az Fkbt. 12/F. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a földkiadási eljárás eredményeként létrejött osztatlan közös tulajdon tulajdonostársait megillető tulajdoni hányadokat az ingatlan-nyilvántartásba már jogerősen bejegyezték, az ingatlanügyi hatóságnál bármely tulajdonostárs kérelmével e törvény hatálybalépésétől számított 60 napon belül, a továbbiakban évente március 1-jéig kezdeményezheti az ingatlan megosztását annak érdekében, hogy saját tulajdoni hányadát önálló ingatlanként kaphassa meg. A (2) bekezdés szerint az ingatlanügyi hatóság illetékességi területén lefolytatott eljárás során elsőbbséget élvez az a kérelmező, aki a megosztással kialakított önálló ingatlanát sajátjaként műveli. Az Fkbt. tehát az ingatlanügyi hatósági eljárásban, az eljárás során biztosít elsőbbséget annak, aki a megosztással kialakított önálló ingatlanát sajátjaként műveli.

Az indítvány az Fkbt. idézett rendelkezésével két okból tartja ellentétesnek a Korm.r. támadott rendelkezését.

1.1. Az indítvány egyrészt azt állítja, hogy a Korm. r. 1. § (3) bekezdés *a*) pontja azért alkotmányellenes, mert az a törvényben foglalthoz képest – a kérelmező az ingatlant sajátjaként műveli – az elsőbbséghez további feltételeket határoz meg. A Korm.r. 1. § (3) bekezdés *a*) pontja az elsőbbség biztosításának feltételeként határozza meg a kérelmező tulajdonostárs nyilatkozatát arról, hogy

1. legalább 2002. január 1-jétől 2004. május 1-jéig a mezőgazdasági termelők agrártámogatás igénybevételével összefüggő adatszolgáltatásáról és nyilvántartásba vételéről szóló 236/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján kapott nyilvántartási számmal rendelkezett, valamint

2. az Európai Unió Közös Agrárpolitikája magyarországi végrehajtásában, illetve a nemzeti agrártámogatási rendszerben érintett ügyfelekkel összefüggő ügyfélregisz-

ter létrehozásáról és az ezzel kapcsolatos nyilvántartásba vételről szóló 141/2003. (IX. 9.) Korm. rendelet szerinti regisztrációs számmal rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság által a szoros tartalmi összefüggés okán a vizsgálatba bevont *b)* pontban megállapított további feltétel pedig:

„*b)* a kérelemmel érintett földrészletre vonatkozóan nincs a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 184/1999. (XII. 13.) Korm. rendelet alapján vezetett földhasználati nyilvántartásban regisztrált, nem saját használatra utaló hatályos szerződése, illetve a szerződés legkésőbb 2005. december 31-én megszűnik.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a indítvány megalapozott abban, hogy a Korm.r. 1. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontja alkotmányellenes, mert ellentétes az Fkbt. 12/F. § (2) bekezdésének azon rendelkezésével, amely szerint: „Az ingatlanügyi hatóság illetékességi területén lefolytatott eljárás során elsőbbséget élvez az a kérelmező, aki a megosztással kialakított önálló ingatlanát sajátjaként műveli.” Az Fkbt. az elsőbbséghez más feltételt nem szab, ezzel szemben a Korm.r. 1. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontja az elsőbbséghez további, új feltételeket határoz meg. Erre pedig a Kormány nem kapott felhatalmazást. Az Fkbt. 15. §-a arra hatalmazta fel a Kormányt, hogy az egységes eljárás érdekében az osztatlan közös tulajdon megszüntetésével kapcsolatos földhivatali eljárás részletes szabályait, az Fkbt. 12/F. § (1) bekezdése szerint 2002. március 1-jéig benyújtott kérelmek teljesítésének ütemezése érdekében szükséges intézkedésekre vonatkozó szabályokat, a költségviselés és megtérítés szabályait rendeletben megállapítsa. A Kormánynak tehát nem volt felhatalmazása az elsőbbség feltételeinek a szabályozására. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel. A Korm.r. 1. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontja ellentétes az Fkbt. 12/F. § (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített elvi álláspontja szerint: „A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez.” [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 432–433.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 545.; 56/2007. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2007, 1011, 1014.] Az Alkotmánybíróság ezért megsemmisítette a Korm.r. 1. § (3) bekezdés *a)* és *b)* pontját arra is tekintettel, hogy az Fkbt. 12/F. § (1) bekezdése szerint évente március 1-jéig kezdeményezhető az ingatlanmegosztás.

1.2. Az indítványozó azért is alkotmányellenesnek tartja a Korm.r. támadott rendelkezéseit, mert értelmezése szerint a törvény azt sugallja, hogy a tulajdonosnak arra a földre van elsőbbségi joga, amit maga művel. Ez nem megalapozott. Az Fkbt. 12/F. § (2) bekezdése szerint az ingatlanügyi hatóság illetékességi területén lefolytatott eljárás során élvez elsőbbséget az a kérelmező, aki a megosztással kialakított önálló ingatlanát sajátjaként műveli. Az elsőbbség tehát az ingatlanügyi hatósági eljárásra vonatkozik. Az eljárás megindulásakor a kérelmezőnek még csak tulajdoni hányada van és az eljárás során jelölik a

földterületet, ami éppen lehet ugyanaz, amit valamilyen címen esetleg már használ.

2. Az indítvány kifogásolja, hogy a Korm.r. nem határozza meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján eldönthető, milyen körülmény gátolja a közös tulajdon megszüntetésére vonatkozó szerződés megkötését.

Az Fkbt. 12/E. § (1) bekezdése az Fkbt. alkalmazásának több törvényi feltételét határozza meg. Nem alkalmazható ez a törvény, ha a tulajdonostársak a közös tulajdon megszüntetéssel megszüntették. Ennek hiányában az Fkbt. alkalmazásának feltétele, hogy a közös tulajdon megszüntetésére való megszüntetése „a tulajdonostársak nagy számánál vagy más körülménynél fogva nem várható.” Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mind a tulajdonostársak száma, mind a más körülmény (elhunyt tulajdonostárs ismeretlen örökösrel, tartós külföldi távollét, ismeretlen tartózkodási hely) adott településen, a helyben ismert feltételek alapján az eljárásban megállapítható és eldönthető, hogy várható-e vagy sem a közös tulajdon megszüntetésére való megszüntetése. Az indítvány ebben a részében nem megalapozott.

3. Az indítványozó értelmezése szerint az Fkbt. 12/F. § (5) bekezdése „feltételezi”, hogy először meg kell kísérelni a kiosztás sorrendjére vonatkozó egyezség megkötését a tulajdonostársak között, s ha ez nem jön létre, úgy a körzeti földhivatal dönt a kiosztás sorrendjéről. Az indítványozó arra hivatkozik, hogy a Korm.r. 4. § (2) bekezdése a törvényi rendelkezéssel ellentétesen kizárólag a kimérést kérők közötti egyezségről szól, figyelmen kívül hagyva a kimérést nem kérő tulajdonostársaknak az egyezség megkötésére történő felhívására vonatkozó törvényi kötelezettséget. Az Fkbt. 12/F. § (5) bekezdése azonban nem tartalmaz kötelezettséget a kimérést nem kérők felhívására.

Az indítványozó értelmezése azért sem megalapozott, mert az Fkbt. 12/F. § (5) bekezdése figyelemmel van egyezség megkötésének a lehetőségére, de ennek „megkísérlését” nem teszi kötelezővé. Amennyiben van egyezség, akkor annak megfelelően jár el az ingatlanügyi hatóság, egyezség hiányában viszont sorsolással dönt a kiosztás sorrendjéről.

4. Az indítványozó a jogorvoslathoz való jog, az Alkotmány 57. § (5) bekezdés sérelmét is állítja amiatt, hogy a Korm.r. 4. § (1) bekezdése a megosztás kiindulási helyét meghatározó határozat közzétételét csak közzemlére való közzététellel rendeli az érintettek tudomására hozni, holott azt – véleménye szerint – minden tulajdonossal közölni kellene. Ugyanakkor a Korm.r. 4. § (5) bekezdése szerint az új földrészletek bemutatásának időpontjáról az eredeti földrészlet minden tulajdonosát igazolható módon értesíteni kell. Ekkorra azonban megtörtént a közös tulajdon megszüntetése, már nincs jogorvoslati lehetőség.

Az indítvány ebben a részében sem megalapozott. A közös tulajdon megszüntetéséről ugyanis minden tulajdonostárs, a megosztást nem kérő tulajdonostárs is, az ingat-

lan-nyilvántartási bejegyző határozat közlésével értesül, amely határozatot a földhivatal az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 52. § (1) bekezdés a) pontja, 52/A. § (3) bekezdése alapján minden tulajdonostársnak kézbesít, a határozattal szemben minden tulajdonostárs jogorvoslással élhet. A bejegyző határozat jogerőre emelkedését követően kerül sor a kifizésre, a terepi bemutatásra.

5. Az indítványozó szerint felmerül az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének, a tulajdon védelmének a sérelme, mivel a közös tulajdon megszüntetése miatt a tulajdoni hányadának önálló ingatlanná alakítását nem kérő vagy arra nem jogosult tulajdonos ingatlana értékcsökkenést szenvedhet. Miután a Korm.r. 4. § (3) bekezdése szerint a megosztást értékarányosan kell elvégezni, ezért a tulajdonhoz való jog sérelme nem állapítható meg.

6. Az indítvány a diszkrimináció tilalmának sérelmét állítja, „hiszen a Korm. rendelet számos helyen [4. § (2) bek., 5. § (1)–(4) bek.] kizárólag a kimérést kérők értesítését, jelenlétét, delegálási jogát ismeri el.”

Az Alkotmánybíróság már számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését. Kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az 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.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat, ABH 2002, 230, 241–242.; 716/B/2005. AB határozat, ABK 2008, április, 625, 626.]

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. Az Fkbt. és a Korm.r. a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésének a szabályait tartalmazza. Az indítvány a közös tulajdon tulajdonostársait tekinti egy csoportba tartozóknak. Erre akkor lehetne alapozni, ha a Korm.r. hivatko-

zott rendelkezései a közös tulajdon szabályait rendeznék. A szabályozás szempontjából azonban a tulajdonostársak két csoportja különül el: az egyik csoportot alkotják azok, akik az ingatlan megosztását kérik, a másik csoportot azok képezik, akik nem kérik, a megmaradó közös tulajdon tekintetében változatlanul tulajdonostársak. Az elkülönülő két csoportra természetesen külön szabályok vonatkoznak, s a Korm.r. az egy csoportba tartozókra nem állapít meg eltérő rendelkezéseket, így a diszkrimináció alkotmányos tilalmának sérelme nem állapítható meg.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a Korm.r. 4. § (1)–(2) bekezdései, 5. § (1)–(4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 397/B/2005.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

117/2008. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Devecser Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 14/2007. (IV.01.) számú rendelete és 74. § (3) bekezdés b) pontjának „A polgármesteri egyetértés a munkáltatói jogok gyakorlásához:” szövegrésze, valamint b) pontjának 1., 2. és 3. pontjai alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Devecser Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 14/2007. (IV. 01.) számú rendelete 74. § (3) be-

kezdésének *b)* pontja ezt követően a következő szöveggel marad hatályban:

„(A jegyző)

b) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét; gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselőtestület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz – a polgármester által meghatározott körben – a polgármester egyetértése szükséges. [Ötv. 36. § (2) bekezdés *b)*].”

2. Az Alkotmánybíróság Devecser Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 14/2007. (IV. 01.) számú rendelete 23. § (3) bekezdésének „, , közigazgatás szakmai tekintetben a jegyző” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdésének *a)* pontjára és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *b)* pontjára, továbbá 37. §-ára hivatkozással fordult az Alkotmánybírósághoz, miután az Ötv. 99. § (1) bekezdése szerinti törvényességi felhívására a rendelkezésre álló határidő meghosszabbítását követően sem érkezett válasz.

1.1. Az indítványozó szerint Devecser Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 14/2007. (IV. 01.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 23. § (3) bekezdésének [az ülés elnökének munkáját az ülés vezetésében az alpolgármester,] „közigazgatás szakmai tekintetben a jegyző segíti” szövegrésze sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Az indítványozó szerint az Ötv. számára nem állapít meg ülésvezetési feladatokat a jegyzőnek, az ülés vezetésének (összehívásának) jogát a polgármesterre, annak akadályoztatása esetén az alpolgármesterre ruhazza át.

A jegyző nem tagja a képviselő-testületnek, annak ülésin kizárólag tanácskozási joggal vesz részt, a tanácskozási jog biztosítja számára, hogy a törvényesség öreként jelezni tudja, ha a képviselő-testületi döntések jogszabálysértők [Ötv. 31. §; 36. § (2) bekezdés *e)* pont; 36. § (3) bekezdés].

1.2. Az indítványozó szerint az Ör. 23. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét képező normavilágosság követelményét, mivel az ülésvezetési feladatok „közigazgatás szakmai” és más

vetületekre bontása olyan értelmezési zavarokhoz vezet, amely alapján az egyébként csak tanácskozási joggal rendelkező jegyzőnek ülésvezetési feladatai lennének. Az Ör. eme vitatott szabályának megfogalmazása a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (2) bekezdésében foglalt követelménynek sem tesz eleget, hogy a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.

2. Az Ör. 74. § (3) bekezdésének *b)* pontjának alkotmányellenességét elsősorban a jogforrási hierarchia sérelmében látja az indítványozó. A vitatott szabály megalkotásával a képviselő-testület rendeleti úton szabályozta a jegyző által gyakorolt munkáltatói jogok egyes szabályait, akkor, amikor egyes munkáltatói jogok gyakorlása feltételül a polgármesterrel történő egyetértést írta elő. Az Ötv. a képviselő-testület hivatala vezetését a jegyzőre telepítette, a képviselő-testület hatásköre csak a hivatal létrehozására, belső szervezeti tagozódásának meghatározására, a munkarend és az ügyfélfogadás rendjének meghatározására terjed ki. Az Ötv. 36. § (2) bekezdésének *b)* pontja a polgármester számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy az által meghatározott képviselő-testületi alkalmazottak körében egyetértési jogot adjon egyes munkáltatói döntésekhez: a kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához és a jutalmazáshoz. Az indítványozó szerint rendeleti úton nem lehet szabályozni ezeket a munkáltatói döntéseket, a vitatott szabállyal a képviselő-testület elvonta a polgármester hatáskörét, és ellentétbe került az Ötv. 16. §-ával, 18. § (1) bekezdésével és 36. §-ával, ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Indokolás nélkül hivatkozott arra, hogy az Ör. eme rendelkezése sérti „az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alapvető elvét és követelményét is.”

II.

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

(...)

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

2. A Jat indítványban hivatkozott szabálya:

„18. § (2) A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni.”

3. Az Ötv. rendelkezései

„12. § (2) A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését.”

(...)

„31. § A polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, illetőleg tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról.”

(...)

„36. § (2) A jegyző vezeti a képviselő-testület hivatalát.”

(...)

„(A jegyző)

b) (...) gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz – a polgármester által meghatározott körben – a polgármester egyetértése szükséges.

(...)

e) tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén”

4. Az Ör. vitatott szabályai:

„23. § (3) Az ülés elnökének munkáját az ülés vezetésében az alpolgármester, közigazgatás szakmai tekintetben a jegyző segíti.”

(...)

„(A jegyző)

74. § (3) b) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét; gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselőtestület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz – a polgármester által meghatározott körben – a polgármester egyetértése szükséges. [Ötv. 36. § (2) bekezdés b)] A polgármesteri egyetértés a munkáltatói jogok gyakorlásához:

1. A polgármester egyetértése szükséges a következő munkáltatói jogok gyakorlásához:

a) Valamennyi köztisztviselő és ügykezelő kinevezéséhez, kinevezés módosításához, felmentéshez, áthelyezéshez, korengedményes nyugdíjazáshoz.

b) A vezetői megbízások adásához, a megbízás visszavonásához.

c) Valamennyi köztisztviselő és ügykezelő jutalmazásához, értve ez alatt a jutalom összegét is.

d) A szakemberképzés érdekében a középtávú beiskolázási terv elkészítéséhez.

2. Az 1. pont alatti munkáltatói intézkedésekről kiállított munkajogi iratokat munkáltatóként a jegyző írja alá. Egyetértés szükségessége esetén a munkajogi irat érvényességéhez a polgármester aláírása is szükséges.

3. Bérgazdálkodóként – gazdálkodási jogkörök szabályzatával összhangban – kötelezettségvállalásra a jegyző jogosult, kivéve az 1. pont szerinti eseteket, amikor a jegyző a polgármester egyetértésével jogosult a kötelezettségvállalásra.

A jegyző tájékoztatási kötelezettsége.

A jegyző az alábbi intézkedésekről köteles tájékoztatni a polgármestert:

- a köztisztviselő és ügykezelő munkakörének változása
- személyi illetmény megállapítása
- összeférhetetlenség megállapítása
- munkavégzéssel járó egyéb jogviszony létesítésének engedélyezése, tiltása
- a köztisztviselői előmenetel gyorsítása, lassítása
- a tanácsadói, főtanácsadói cím adományozása
- a köztisztviselő és ügykezelő ellen indított fegyelmi eljárás indítása, a vizsgálat eredménye
- tanulmányi szerződés kötése, felbontása
- szabadidő átalány megállapítása
- helyi és állami kitüntetések adományozásának kezdeményezése
- jutalmazási elv meghatározása
- jubileumi jutalmak megállapítása
- a köztisztviselőnek és ügykezelőnek a Ktv. szerint járó alapilletményének megállapítása, valamint alapilletményétől +/- eltérése
- az aljegyző, az irodavezetők, a referens, és valamennyi ügyintéző minősítésének eredménye.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt az indítványi kérelmet bírálta el, amely szerint az Ör. 23. § (3) bekezdése sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, és – ezzel összefüggésben – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiságból következő jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményét, továbbá a Jat. 18. § (2) bekezdését.

1.1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott egyik alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

A képviselő-testületi ülések vezetésével kapcsolatos kérdéseket részben az Ötv., részben a helyi önkormányzat képviselő-testületének szervezeti és működési szabályzata tartalmazza. Az Ötv. 12. § (2) bekezdése szerint a képviselő-testület elnökének feladata a képviselő-testületi ülés összehívása és vezetése. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, illetőleg tartós akadályoztatásuk esetére a képviselő-testület összehívásának, vezetésének

módját. Az Ötv. 36. § (2) bekezdésének *e*) pontja a jegyzőnek tanácskozási jogot biztosít a képviselő-testület ülésén. Ezen túlmenően az Ötv. csak a 8. § (5) bekezdésében rendelkezik arról, hogy a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában kiket ruházhat fel tanácskozási joggal a képviselő-testület ülésein (önszerveződő közösségek képviselői).

Az Ötv. vonatkozó rendelkezései tehát felhatalmazzák a képviselő-testületet arra, hogy az ülésvezetési helyettesítési rendet meghatározzák, de e felhatalmazó rendelkezésnek nem adható olyan értelmezés mely szerint közvetlenül a helyi önkormányzati választásokon választójogosult polgárok által meg nem választott (nem közvetlenül a választópolgárok által legitimált) személyek részt veheszenek az ülésvezetés körébe tartozó és az együtt járó közhatalmi döntések meghozatalában.

Ezt az értelmezést erősítik az Ötv. képviselő-testületi üléssel összefüggő feladatairól szóló rendelkezései, továbbá a jegyzőnek biztosított tanácskozási jog. A jegyzőnek – az ülések adminisztratív előkészítésén túl – feladata az is, hogy figyelemmel kísérje az ülés vezetését és jelezze, ha az ülésvezetés eltér a szervezeti és működési szabályzat vagy más jogszabály előírásaitól. A tanácskozási jog arra biztosít lehetőséget, hogy a jegyző jelezni tudja, ha az ülésen (beleértve az ülésvezetési feladatokat) jogszabálysértő döntések születnének. Az Ör. támadott szövegrésze az egyébként helyettesítésre jogosult alpolgármester és a jegyző között osztja meg a polgármester ülésvezetésével kapcsolatos segítő tevékenységet. Míg az alpolgármester a polgármester akadályoztatása esetén vezeti a képviselő-testületi ülést, addig a jegyző feladata az ülésvezetés „közigazgatás szakmai szempontból való” elősegítése. Ezen feladat ellátása érdekében az Ör. 15. § (2) bekezdése a jegyzőt tanácskozási joggal ruházta fel. A támadott szövegrész nyelvtani olvasata alapján annak nem tulajdonítható olyan értelmezés, amely szerint a jegyző ülést megelőző adminisztrációs és az ülésen történő közigazgatás szakmai, vagyis az ülésevezetéshez kapcsolódó törvényességi, továbbá a képviselő-testületi üléseken meghozandó döntések alkotmányossági és törvényességi szempontú előzetes észrevételezési (tanácsadó) tevékenysége meghaladná az Ötv. szerint öt egyébként megillető hatásköröket, és a polgármester mellett, vagy annak akadályoztatása esetén ahelyett az ülésvezetésre vonatkozó érdemi feladatok ellátását is magában foglalná.

1.2. A norma egyértelműségének követelményével kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 1263/B/1993. AB határozatában kifejtette, hogy a „Jat. 18. §-ának (2) bekezdése értelmében a jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszövegezni. Pusztán az a tény, hogy valamely jogszabályi rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni, nem szükségképpen jelenti a Jat. idézett szabályának megsértését. A leggondosabb jogszabályszerkesztés és jogszabály-előkészítés mellett is előfordulhatnak ugyanis a gyakorlatban jogszabályértelmezési nehézségek, amelyeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabályértelmezés eszközeivel kell

felszámolni. Ugyanez az irányadó arra az esetre, ha valamely rendelkezés kétségtelenül nem áll összhangban a Jat. idézett szabályával, de a jogszabályértelmezés révén gondoskodni lehet a szóban forgó jogszabály helyes alkalmazásáról. Amennyiben tehát egy törvény valamely rendelkezése nem felel meg a Jat. 18. § (2) bekezdésében megfogalmazott követelménynek, ez önmagában véve még nem jelent alkotmányellenességet. Alkotmányértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabályértelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.” (ABH 1994, 672, 673–674.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményének alapvető eleme a normavilágosság. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó ezen követelmény sérelme miatt alkotmányellenesség csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot. [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.; 219/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1488, 1492.] Figyelemmel a III. 1. pontban kifejtettekre is, az Ör. támadott szövegrésze az Ötv. 36. § (3) bekezdése alapján konkretizálja a jegyző képviselő-testületi ülésen ellátandó feladatait, mely szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, ha alkotmány- vagy jogszabálysértő döntés születne, ezért nem minősül eleve értelmezhetetlen rendelkezésnek.

A fentiek alapján nem állapítható meg, hogy az Ör. támadott szövegrésze ellentétes lenne az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és a Jat. 18. § (2) bekezdésével.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. 23. § (3) bekezdésének „, , közigazgatás szakmai tekintetben a jegyző” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság abban a kérdésben foglalt állást, hogy egyes jegyzői munkáltatói jogok gyakorlásának önkormányzati rendeletben történő polgármesteri egyetértéshez kötése ellentétes-e az Ötv. indítványozó által hivatkozott rendelkezéseivel, és ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével.

A polgármesteri hivatalban foglalkoztatott ügykezelők és köztisztviselők közzolgálati jogviszonyára vonatkozó általános szabályokat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) határozza meg. Az Ötv. 36. § (2) bekezdésének *b*) pontja – mint *lex specialis* – alapján a jegyző gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. Az Ötv. 103. § (1) bekezdésének *d*) pontja alapján a munkáltatói jog gyakorlása magába foglalja a kép-

viselő-testület hivatala ügykezelő és fizikai alkalmazottai feletti munkáltatói jogot is.

Az Ötv. 36. § (2) bekezdésének *b*) pontja szerint a polgármester szabad belátása szerint dönthet úgy, hogy egyes, az Ötv. idézett szabályában taxatíván felsorolt munkáltatói jogok (a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, a vezetői megbízás visszavonása, jutalmazás) gyakorlását egyetértéséhez köti. A Képviselő-testület az Ör. 74. § (3) bekezdése *b*) pontja „[A] polgármesteri egyetértés a munkáltatói jogok gyakorlásához:” szövegrészével, valamint 1. és 2. pontjainak megalkotásával e tárgykörökben kötötte ki a polgármester és a jegyző együttdöntési jogát. Az Alkotmánybíróság szerint az Ör. egyedi munkáltató döntésre vonatkozó együttdöntési kötelezettséget előíró szabálya nem helyi társadalmi viszonyt szabályoz, hanem a polgármesteri hivatal ügykezelőinek és köztisztviselőinek foglalkoztatotti jogviszonyára vonatkozó szabályt fogalmaz meg.

Az Ötv. 36. § (2) bekezdésének *b*) pontja kógens módon szabályozza azokat az eseteket, amikor a polgármester saját, nem pedig a képviselő-testület döntése alapján gyakorolhatja egyetértési jogát. Bár a polgármesteri hivatalban foglalkoztatottakra vonatkozó általános törvény, a Ktv. számos esetben felhatalmazást ad a helyi önkormányzatok képviselő-testületének a köztisztviselői jogviszonyra vonatkozó egyes kérdések rendelettel való szabályozására [Ktv. 10. § (18) bekezdés; 11/A. § (3) bekezdés; 34. § (3) bekezdés; 44/A. § (1) bekezdés; 103. § (1) bekezdés], de az Ör. által szabályozott munkáltatói jogok polgármester és jegyző általi együttes gyakorlása nem tartozik ebbe a körbe. Az Ör. 74. § (3) bekezdése *b*) pontjának 1. és 2. pontjai ellentétesek az Ötv. 36. § (2) bekezdésének *b*) pontjával, és így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, mivel rendeleti úton elvonták a jegyző (és saját döntése szerint a polgármester) önálló, illetőleg együttes munkáltatói jogait. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 74. § (3) bekezdése *b*) pontjának „[A] polgármesteri egyetértés a munkáltatói jogok gyakorlásához:” szövegrészét, valamint 1. és 2. pontjait a határozat kihirdetésének napjával megsemmisítette.

Mivel az Ör. 74. § (3) bekezdése *b*) pontjának 3. pontjának első mondata a bérghatározási kötelezettségvállalással kapcsolatban utal az Ör. megsemmisített rendelkezéseire (1. és 2. pontokra), ezért az Alkotmánybíróság – szoros összefüggés okán [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 978.] – e rendelkezést is megsemmisítette.

3. Az Ör. 74. § (3) bekezdése *b*) pontja 3. pontjának második és harmadik mondata a jegyző polgármesternek történő tájékoztatási kötelezettségét írja elő egyes munkáltatói jog gyakorlásával összefüggő intézkedésekről.

Az Alkotmánybíróság 45/1993. (VII. 2.) AB határozata szerint a jegyzőnek az építéshatósági döntés meghozatalá-

ban a képviselő-testület bizottságai előzetes álláspontjának megkérésére, illetőleg figyelembevételére irányuló kötelezése olyan hatáskör-korlátozást eredményez, amely a hatáskör elvonásával azonos megítélés alá esik. Később ezt a tilalmat az Alkotmánybíróság kiterjesztette a jegyzői hatáskörbe tartozó munkáltatói döntésekre is [43/2000. (XI. 24.) AB határozat, ABH 2000, 473, 479.]. A 29/2003. (VI. 2.) AB határozatban kifejtettek szerint a képviselő-testület hivatalában foglalkoztatottakra irányadó törvények felhatalmazása hiányában a képviselő-testületnek nincs hatásköre a foglalkoztatotti jogviszonyt érintő rendeletalkotásra (ABH 2003, 810, 816).

Az egyedi munkáltatói döntésekkel kapcsolatos munkáltatói (jegyzői) tájékoztatási kötelezettség nem minősül olyan helyi közügynek, amelynek szabályozására az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testületnek közvetlenül az Alkotmányon alapuló hatásköre lenne. Emellett a Ktv. sem biztosít olyan jogalkotói felhatalmazást, ami alapján a képviselő-testületnek hatásköre lenne az egyes munkáltatói intézkedésekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségekről rendeletet alkotni. A kifejtettkre tekintettel az Ör. 74. § (3) bekezdése *b*) pontja 3. pontjának második és harmadik mondatát az Alkotmánybíróság a határozat kihirdetésének napjával megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, az Ör. kifogásolt rendelkezéseinek *ex nunc* hatályú megsemmisítése – az Abtv. 43. § (2) bekezdése alapján – nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött munkáltatói intézkedések érvényességét, a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. vitatott szabályának alkotmányellenességét megállapította, így – állandó gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta azt, hogy az ellentétes-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

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

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1282/H/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

120/2008. (X. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a Ferencvárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/1999. (IV. 30.) rendelete 1. § (1), (3) és (4) bekezdését megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat címeréről, zászlajáról, a jelképek és a „Ferencváros” név használatáról szóló 2/1999. (I. 29.) rendelete egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

1. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva kezdeményezte a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a Ferencvárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/1999. (IV. 30.) rendelete (a továbbiakban: Ör1.) 1. § (1), (3) és (4) bekezdései, valamint a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének az Önkormányzat címeréről, zászlajáról, a jelképek és a „Ferencváros” név használatáról szóló 2/1999. (I. 29.) rendelete (a továbbiakban: Ör2.) egyes rendelkezései felülvizsgálatát és megsemmisítését. A hivatalvezető álláspontja szerint a két rendeletben az önkormányzat elnevezése ellentétes a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvénnyel (a továbbiakban: Kerületi tv.) és ennek következtében sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

A hivatalvezető az Ötv. 98. § (2) bekezdés *a)* pontjában és a 98. § (3) bekezdés *b)* pontjában biztosított jogkörében törvényességi ellenőrzés keretében vizsgálta a Ferencvárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, többször módosított Ör1.-et és megállapította, hogy a korábbi jelzései ellenére nem változtatták meg az önkormányzat elnevezését. Az Ör1. 1. § (1) bekezdése az önkormányzat elnevezését a következők szerint állapította

meg: „Ferencvárosi Önkormányzat”. Ugyanez az elnevezés jelenik meg a képviselő-testület és a polgármesteri hivatal nevében is. A hivatalvezető az Alkotmánybíróság 38/2005. (X. 18.) határozata (a továbbiakban: Abh1.) szó szerinti ismertetése mellett felhívta a képviselő-testületet az Ör1. Kerületi tv.-nek megfelelő módosítására, a képviselő-testület azonban a törvényességi észrevétellel nem értett egyet és az Ör1.-et nem módosította, vagyis az önkormányzat elnevezésében továbbra sem jelenik meg a „Budapest főváros” fordulat, a „kerület” szó és a kerület száma római számmal jelezve. A közigazgatási hivatal vezetője ezután fordult az Alkotmánybírósághoz és indítványozta immár nemcsak az Ör1., hanem az Ör2. egyes rendelkezéseinek a felülvizsgálatát, mert megítélése szerint a főváros kerületi tagozódására nem utaló elnevezés – az Abh1. megállapításaira is figyelemmel – túlterjeszkedik a törvényi felhatalmazáson.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezése:

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

2. A Kerületi tv. rendelkezései:

„2. § (1) Budapest főváros közigazgatási területe a következő kerületekre tagozódik: I. kerület, II. kerület, III. kerület, IV. kerület, V. kerület, VI. kerület, VII. kerület, VIII. kerület, IX. kerület, X. kerület, XI. kerület, XII. kerület, XIII. kerület, XIV. kerület, XV. kerület, XVI. kerület, XVII. kerület, XVIII. kerület, XIX. kerület, XX. kerület, XXI. kerület, XXII. kerület, XXIII. kerület.

(2) A fővárosi kerületi képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg a kerület elnevezését.

(...)

1. számú melléklet az 1994. évi XLIII. törvényhez (...)

A IX. kerület határa: a Szabadság hídtól a Duna közép-vonalát követve halad a Soroksári Duna-ágig, a Soroksári Duna-ág közép-vonalán Pesterzsébet régi határáig, innen a Határ úton át az Üllői útig, az Üllői úton a Kálvin térig, a Kálvin tér északkeleti, majd nyugati oldalán az épületek vonalán a Vámház körútig, és ennek folytatásában a Fővám téren át a kiindulási pontig.”

3. Az Ör1. vizsgált szabályai:

„1. § (1) Az önkormányzat elnevezése:

FERENCVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT

(...)

(3) Az önkormányzat képviselő-testületének hivatalos megnevezése:

FERENCVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT KÉPVISELŐ-TESTÜLETE

(4) A képviselő-testület hivatalának megnevezése:

FERENCVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT POLGÁRMESTERI HIVATALA”

4. Az Ör2. vizsgált szabályai:

„2. §

A Ferencvárosi Önkormányzat címerének és zászlajának leírása, jelentéstartalma”

„3. § (2) l) a Ferencvárosi Önkormányzat ünnepi rendezvényein, úgy hogy az állami címer és a fővárosi címer jelentőségét ne kissebbitse.”

„4. § (4) A címer és a zászló használatát, alkalmazását vagy előállítását nem szabad engedélyezni, a kiadott engedélyt pedig vissza kell vonni, ha a használat vagy a forgalomba hozatal módja a Ferencvárosi Önkormányzat, illetve a kerület lakosságának jogait vagy jogos érdekeit sérti.”

„9. § a) a használat módja és annak körülményei a Ferencvárosi Önkormányzat, illetve a kerület lakosságának jogait, jogos érdekeit sértené vagy veszélyeztetné;”

„11. § (1) A kiadott engedélyt vissza kell vonni, ha a használat vagy annak célja, módja és körülményei a Ferencvárosi Önkormányzat, illetve a kerület lakossága jogait, jogos érdekeit sérti vagy veszélyezteti.”

„12. § (2) a) a használat vagy annak módja, célja és körülményei a Ferencvárosi Önkormányzat vagy a kerület lakosságának jogait, jogos érdekeit sérti vagy veszélyezteti.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Ör1. indítványban megjelölt rendelkezéseit vizsgálta. Az Ör1. 1. §-ában rögzíti a kerületi önkormányzat, a képviselő-testület és a polgármesteri hivatal elnevezését. Mindhárom szabály a kerület nevének alapul, mely mindössze annyit tartalmaz: „Ferencvárosi Önkormányzat”. Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben egy másik budapesti kerületi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatát vizsgálva megállapította, hogy a Kerületi tv. 2. § (2) bekezdésének az a szabálya, mely szerint „[a] fővárosi kerületi képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg a kerület elnevezését” arra terjed ki, hogy az Országgyűlés által megállapított hivatalos közigazgatási helynév alapján, amellyel nevezhetik el a kerületet. Az Abh1. szerint „[a] Kerületi tv. állapította meg Budapest főváros közigazgatási kerületi beosztását, a kerületek hivatalos megjelölését, ami egyben a kerület közigazgatási helyneve. [...] A fővárosi kerületek hivatalos közigazgatási helyneve az, amit a Kerületi tv. állapít meg római számmal és a határvo-

nal pontos megállapításával. A hivatalos közigazgatási helynév (Budapest főváros XII. kerület) mellett nevezheti el a képviselő-testület a kerületet.” (ABH 2005, 682, 687.). Noha az Abh1.-ben vizsgált önkormányzati rendelet az adott fővárosi kerület közigazgatási helynevével rendelkezett a Kerületi tv.-től eltérően és ennek alkotmányellenességét mondta ki az Alkotmánybíróság, az ott tett megállapításokat az Alkotmánybíróság jelen ügyben is irányadónak tekintette, mert az önkormányzat (adott esetben egy fővárosi kerületi önkormányzat) elnevezésének a közigazgatási helynévhez kell igazodni. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör1. megalkotása során a Ferencvárosi Önkormányzat nem a Kerületi tv.-ben kapott felhatalmazásnak megfelelően állapította meg az önkormányzat, a képviselő-testület és a polgármesteri hivatal nevét, illetve elnevezését, mert abban nem szerepeltette a Kerületi tv.-nyel megállapított „Budapest főváros IX. kerület” közigazgatási helynevet. Mint törvénnyel ellentétes rendeleti szabályokat az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt az Ör1. rendelkező részben megjelölt rendelkezéseit megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság ezután az Ör2.-vel kapcsolatban előterjesztett indítványt vizsgálta meg. A közigazgatási hivatal indítványából és a mellékletként csatolt iratokból az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hivatalvezető az Ör1.-gyel kapcsolatban tett törvényességi észrevételt, ezt az észrevételt tárgyalta meg a kerületi képviselő-testület és hozott azzal egyet nem értő döntést. Az indítványban a hivatalvezető azonban nemcsak az Ör1., hanem a törvényességi észrevételben nem szereplő Ör2. egyes rendelkezései alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését is kérte. Az Alkotmánybíróságnak ezért állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy a törvényességi észrevétellel nem érintett, de az indítványban támadott Ör2.-re lefolytatható-e az alkotmánybírósági eljárás. Ennek eldöntésekor az Alkotmánybíróság a következőkből indult ki. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 21. § (2) bekezdése értelmében jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló eljárást bárki indítványozhat. A 30/1999. (X. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) részletesen vizsgálta a közigazgatási hivatalok vezetőinek indítványozási jogkörét. Az Abh2. a rendelkező részben rögzítette: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul.” (ABH 1999, 411.) Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság rámutatott, „hogy az önkormányzati működés jogszerűségének vizsgálata az Ötv. 98. §-a szerint nem az Alkotmánybíróság, hanem a közigazgatási hivatalok feladata. Az Ötv. a közigazgatási hivatal vezetője számára

számos, a törvényt megelőző, kiküszöbölő jogi eszközök biztosít. Ennek keretében lehetőség van a valós tényállás feltárására [az Ötv. 17. §-ának (2) bekezdése szerint a jegyző köteles megküldeni a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet a közigazgatási hivatal vezetőjének]; lehetőség van az esetleges törvényt megszüntetésének kezdeményezésére [az Ötv. 99. §-ának (1) bekezdése szerint a közigazgatási hivatal vezetője ennek érdekében felhívja az érintettet], és végső soron arra, hogy [az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján] a hivatal vezetője az Alkotmánybíróságnál kezdeményezze a törvényt önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.” (ABH 1999, 411, 414.) Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság megkülönböztette egymástól az Abtv. 1. § b) pontja szerinti jogszabály, valamint állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló, illetve az Abtv. 1. §-ának h) pontja szerinti, külön törvény által megállapított egyéb hatáskörben kezdeményezett eljárást, illetve az ezekhez kapcsolódó indítványozási jogosultságot. Az Abtv. és az Ötv. vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, „hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az alkotmányellenesség [Abtv. 1. § b) pont] és az önkormányzati rendelet törvényellenességének [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] vizsgálatát.” (ABH 1999, 414.)

3. A fent leírtak alapján egyértelmű, hogy a jelen ügyben az Abtv. 1. § h) pontja szerinti eljárásban kell az Alkotmánybíróságnak döntenie. Ez az eljárás az Ötv.-ben szabályozott törvényességi ellenőrzési tevékenység része, az eljárás tárgya az az önkormányzati rendelet, amelyre a közigazgatási hivatal törvényességi észrevételt tett, de az-

zal a képviselő-testület nem értett egyet, vagy intézkedést nem tett. A közigazgatási hivatal vezetőjének az Abtv. 1. § h) pontja és az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja szerinti eljárásban az indítványozási joga csak azután nyílik meg, ha az önkormányzat a törvényességi észrevételt nem fogadta el. Olyan rendeletre nézve, melyre a hivatalvezető nem tett törvényességi észrevételt és, melyre az önkormányzat így nem is reagálhatott, az indítványozási jogosultság nem nyílik meg. A hivatalvezető indítványát kifejezetten az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogkörében tette, nem hivatkozott sem az Abtv. 1. § b) pontjára, sem 21. § (2) bekezdésére. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör2. egyes rendelkezéseivel kapcsolatban benyújtott indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § c) pontja alapján („az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága”) visszautasította.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 84/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 142. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

118/2008. (IX. 26.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 190/2008. (V. 19.) 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

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 190/2008. (V. 19.) OVB határozatával a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a Magyar Köztársaságban előrehozott választást, és új Alkotmányt alkosson – hozzon.”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadását formai, alakszerűségi okokra alapította. Megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív azért nem felel meg a jogszabályi feltételeknek, mivel azt az aláírást gyűjtő személy aláírása számára fenntartott helyen a beadvány előterjesztője már aláírta.

A kifogást tevő előadta, hogy az aláírásgyűjtő ívet tévedésből valóban aláírta, azonban nézete szerint az OVB az ügyben elfogultan jogsértően járt el, mivel feltehetően az OVB feladata lett volna a hibák kijavítása, vagy az azok kijavítására irányuló felszólítás. Ezen túlmenően a kifogás benyújtója a határozattal szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB döntését jogszabálysértőnek, nem jelölt meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak tartalmaznia kell a kérelem alapjául szolgáló okot. A Ve. 77. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A 77. § (5) bekezdése szerint a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés *a)–b)* pontjában foglaltakat. [85/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABK 2008. június, 945.]

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 116. §-ában és 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2008. szeptember 23.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 580/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

119/2008. (IX. 26.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 206/2008. (VI. 25.) 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

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 206/2008. (VI. 25.) OVB határozatával a magánszemély által benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a Magyar Köztársaságban előrehozott választást, és új Alkotmányt alkosson – hozzon.”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Határozatának indokolásában megállapította, hogy az országgyűlési képviselőválasztás szükségességének esteit maga az Alkotmány határozza meg, az Alkotmány módosítására azonban állampolgári kezdeményezésre induló népszavazás útján nem kerülhet sor. Megállapította továbbá, hogy az előrehozott választás kérdése nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének *d)* pontja szerint az országgyűlési képviselők választását a köztársasági elnök tűzi ki. Nem felel meg a kérdés az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ában foglalt egyértelműségi követelménynek, mivel a kezdeményezés egy kérdésbe foglalja az előrehozott választás és az új Alkotmány elfogadásának tartalmilag össze nem függő, külön választ igénylő kérdéseit.

A kifogást tevő – jogi érveket nem tartalmazó – kérelmében arra hivatkozik, hogy az Alkotmány, az Nsztv. és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) egyaránt a diktatúra törvényei, amelyek lehetnek ugyan törvényesek, de nem igazságosak, nem egyeztethetők össze a demokráciával, a jogállamisággal és az emberi méltósággal. Mindezen túlmenően a kifogás benyújtója a határozattal szemben nem fogalmazta meg, hogy miért tartja az OVB határozatát jogszabálysértőnek, nem jelölt meg azzal kapcsolatban konkrét jogsértést. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerint az indítványnak tartalmaz-

nia kell a kérelem alapjául szolgáló okot. A Ve. 77. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A 77. § (5) bekezdése szerint a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–b) pontjában foglaltakat. [85/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABK 2008. június, 945.]

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 116. §-ában és 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2008. szeptember 23.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 876/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2008. évi 139. számában.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK HATÁROZATAI

600/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok és alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 30. § (1) bekezdés d) pontja, valamint 37. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 37. § (2) bekezdése és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 7. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tör-

vény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 2000. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 11. §-a és 12. §-a alkotmányellenességének megállapítására és visszamenőleges hatállyal való megsemmisítésére. A Módtv. támadott rendelkezései 2000. május 25-i hatállyal módosították a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 30. § (1) bekezdésének e) pontját és 37. § (2) bekezdését. Az előbbi szabály lehetővé teszi a munkáltató számára, hogy felmentéssel megszüntesse azoknak a közalkalmazottaknak a jogviszonyát, akik a felmentés közzétételének, illetve legkésőbb a felmentési idő kezdetének napján nyugdíjasnak minősülnek, az utóbbi rendelkezés pedig – más esetek mellett – kizárja a végkielégítésre való jogosultságot, ha a közalkalmazott legkésőbb a jogviszony megszűnése időpontjában nyugdíjasnak minősül. Az indítványozó szerint sérti a jogbiztonságot, hogy a Módtv. azonnali hatálybalépítésével a törvényhozó visszamenőleges hatállyal megvonta az 1998. január 1. és 1999. augusztus 17. közötti időpontban előrehozott öregségi nyugdíjba vonult közalkalmazottaktól azt a munkajogi védelmet és a közalkalmazotti jogviszonyban töltött idővel szerzett végkielégítéshez való jogot, amelyeket a Kjt.-t korábban módosító, a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, a köztisztviselők jogállásáról szóló

1992. évi XXIII. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosításáról szóló 1999. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Kjtm.) biztosított azáltal, hogy a jogviszony előrehozott öregségi nyugdíjban való részesülés címén történő, végkielégítés nélküli megszüntetésére csak azon közalkalmazottak esetében kerülhetett sor, akik e nyugellátást a Kjtm. 1999. augusztus 17-i hatálybalépését követően vették igénybe.

Egy másik indítványozó – az Alkotmánybíróság főtítkárának hiánypótlásra felhívását követően pontosított – alkotmányjogi panaszában a Legfelsőbb Bíróság Mfv. II. 10.281/2001/4. számú ítéletében alkalmazott, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 7. § (5) bekezdése és a Kjt. 37. § (2) bekezdése megsemmisítését kérte. A Legfelsőbb Bíróság ebben az ítéletben hatályon kívül helyezte a másodfokú bíróság ítéletének azon rendelkezését, amely a panaszos közalkalmazotti jogviszonyát felmentéssel megszüntető alperesi munkáltatót azért kötelezte végkielégítés megfizetésére, mert a felperes már a Kjtm. 1999. augusztus 17-i hatálybalépését megelőzően igénybe vette az előrehozott öregségi nyugdíjat, ezért – figyelemmel a Kjtm. 38. § (3) bekezdésére is – az előrehozott öregségi nyugdíjban részesülők végkielégítésre való jogosultságát kizáró szabály a felperes esetében nem alkalmazható. A Legfelsőbb Bíróság ítélete szerint az előrehozott öregségi nyugdíjban részesülés a jogosultság szempontjából irreleváns, mert a felperes közalkalmazotti jogviszonyának 1999. augusztus 31-i hatállyal való megszűnésekor a Tny. 7. § (5) bekezdésében foglalt korhatár betöltése és szolgálati ideje alapján az öregségi teljes nyugdíjra jogosulttá vált, végkielégítésre való jogosultságát a Kjt. 37. § (2) bekezdése ezért zárja ki. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések által sérül a szociális biztonsághoz való joga, egyrészt mert a végkielégítés, valamint a jubileumi jutalom címén indított perében ugyanazon jogszabályok alapján három bíróság háromféle döntést hozott, valamint a Legfelsőbb Bíróság nem vette figyelembe a Kjt. 1999. augusztus 17-i módosítását, másrészt mert a jogerős döntést hozó és a felülvizsgálati bíróság között értelmezési vita van abban a kérdésben, hogy ki minősül nyugdíjasnak.

Egy további indítványozó az Alkotmány 70/A. §-ának sérelmére hivatkozással kezdeményezte a Kjt. 37. § (2) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint a támadott rendelkezésben a törvényhozó egyéb helyzet szerint, önkényes különbségtételt alkalmazott a felmentéssel megszüntetett jogviszonyú közalkalmazottak között azzal, hogy a legkésőbb a közalkalmazotti jogviszony megszű-

nésének időpontjában nyugdíjasnak minősülőket kizárta a végkielégítésre jogosultak közül. Míg a végkielégítés tekintetében alkalmazott különbség az önhiba, azaz – egészségügyi ok kivételével – tartós alkalmatlanság és nem megfelelő munkavégzés esetében alkotmányosan védhető, a nyugdíjasok, azon belül különösen a rokkantsági nyugdíjasok kizárása nem indokolható. Az indítványozó – vitatva a jogalkotó által a nyugdíjasok jogosultságának megvonásával kapcsolatban felhozott indokokat – kifejtette, hogy a végkielégítés mértékének a munkaviszonyban töltött időhöz való igazodása alátámasztja, hogy a juttatás a huzamos, akár több évtizedes munkavégzés elismerése (s nem lehet összefüggésbe hozni a munkakerelesséssel töltött idővel), ezért nincs ésszerű indoka a nyugdíjasok kizárásának. A támadott szabály ugyanakkor alkotmányellenes különbségtételt tesz a munkavégzésre egészségügyi okból fakadóan alkalmatlanná vált közalkalmazottak között is: a rokkantsági nyugdíj megállapítását megelőzően – a Kjt. 30. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján – felmentettek jogosulttá válnak a végkielégítésre, a rokkantsági nyugdíj igénybevétele miatt felmentettek viszont nem, így a jogosultság esetlegesen egy munkáltatói döntéstől, a munkáltató anyagi helyzetétől válik függővé. E szabályozás folytán előáll továbbá az a képtelen helyzet is, hogy aki betegebb, ezért a munkaerő-piacon esélytelenebb (a 67% munkaképesség-csökkenéssel rendelkező), nem jogosult végkielégítésre, szemben pl. az 50%-ban munkaképesség-csökkenett, rokkantsági nyugdíjra nem jogosult személlyel. A rokkantsági nyugdíjasok esetében egyébként sem fogadható el a jogalkotó érvelése, miszerint a jövőben már nem kell számolni a munkanélküliségből fakadó egzisztenciális kényszerrel, hiszen állapotjavulás esetén a nyugdíj folyósítását megszüntetik, s a munkaerőpiacról évekig kizorult személyeknek jóval kisebb az esélye az elhelyezkedésre.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a támadott rendelkezések részbeni azonosságára tekintettel 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.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az utólagos absztrakt normakontrollra irányuló egyik indítvány benyújtását követően a Kjt.-nek a Módtv. támadott 11. §-ával módosított 30. § (1) bekezdés *e*) pontját 2007. szeptember 1-jei hatállyal módosította a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi C. törvény 13. §-a, amelynek alapján a nyugdíjasnak minősülés, mint felmentési indok az *e*) pontból a *d*) pontba került át, a Módtv. 12. §-ával megállapított 37. § (2) bekezdését pedig, a harmadik mondat hatályon kívül helyezésével a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint az ezzel összefüggő törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2003. évi XX. törvény 31. § (1) bekezdés *a*) pontja módo-

sította. Mivel az indítványozó által sérelmezett jogszabályok tartalmát e módosítások nem érintették, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az elbíráláskor hatályos szabályokra vonatkozóan végezte el.

3. Az Alkotmánybíróság eljárása során – álláspontja kifejtése végett – beszerezte a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter, valamint a belügyminiszter véleményét.

II.

Az indítványok elbírálása során figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

„70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, 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. A Kjt.-nek az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezése:

„37. § (2) Nem jogosult végkielégítésre a közalkalmazott, ha felmentésére – az egészségügyi okot kivéve – tartós alkalmatlansága vagy nem megfelelő munkavégzése miatt került sor. Nem jár továbbá végkielégítés a közalkalmazottnak, ha legkésőbb a közalkalmazotti jogviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjra jogosult (37/B. §). Nem jogosult továbbá végkielégítésre az a közalkalmazott, akinek közalkalmazotti jogviszonya a 25/A. § (1) bekezdése szerint szűnt meg és az új munkáltatóval a 25/A. § (3) bekezdés szerint munkaviszonyt létesít.”

A Kjt. jelenleg hatályos rendelkezései:

„30. § (1) A munkáltató a közalkalmazotti jogviszonyt – a 30/A–30/B. §-ban foglalt korlátozással – felmentéssel akkor szüntetheti meg, ha

d) a közalkalmazott a felmentés közlésének, illetőleg legkésőbb a felmentési idő kezdetének napján nyugdíjasnak minősül (37/B. §);, illetve”

„37. § (2) Nem jogosult végkielégítésre a közalkalmazott, ha felmentésére – az egészségügyi okot kivéve – tartós alkalmatlansága vagy nem megfelelő munkavégzése

miatt került sor. Nem jár továbbá végkielégítés a közalkalmazottnak, ha legkésőbb a közalkalmazotti jogviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjasnak minősül [37/B. §].”

3. A Tny. rendelkezése:

„7. § (5) A (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően a férfi öregségi nyugdíj korhatára, amennyiben

a) 1938. január 1-je előtt született, a 60.,

b) 1938-ban született, a 61.

betöltött életév.”

III.

Az indítványok megalapozatlanok, az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. A végkielégítés jogintézménye szabályozásának, a jogosultság törvényi feltételei megváltoztatásának alkotmányosságával az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott. Az 1399/B/1995. AB határozatában megállapította: „A végkielégítés munkajogi jogintézmény. A végkielégítéshez való jog – a munkához, az egyenlő munkáért egyenlő bérehez, a munkához igazodó jövedelemhez való jog alkotmányos garantálásával szemben – nem szerepel az Alkotmány XII. fejezetében felsorolt alapvető jogok között.” (ABH 1996, 589, 590.) Az Alkotmánybíróság más határozataiban is megállapította, hogy a végkielégítéshez való jog nem része az alapvető jogok katalógusának, ezért a végkielégítés feltételeinek meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg, alkotmányellenesség csak egészen szélsőséges esetben állapítható meg. [2180/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 559, 562.; 2264/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 567, 568.; 397/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 712, 714–715.; 1399/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 589, 590.; 1221/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 610, 611.]

1.1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, sérti-e az Alkotmány 70/A. §-át az, hogy a törvényhozó a nyugdíjban részesülő közalkalmazottak felmentése esetén nem biztosította a végkielégítéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány e rendelkezését a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmányi tilalom 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 akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget

az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.; 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.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691, 696.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében ugyanakkor az eltérő ismérvek ellenére történt homogén csoportképzéssel is sérülhet az egyenlő méltóságú személyként kezelés alkotmányos követelménye. [22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89, 96.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 339.] Alkotmányellenességhez eszerint nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányokozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagosságot mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg. [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 339.]

1.2. Az Alkotmánybíróságnak az egyik indítvány alapján arra a kérdésre kellett választ adnia, megvalósul-e alkotmányellenes különbségtétel azáltal, hogy a Kjt. 37. § (2) bekezdésében a törvényhozó – az egészségügyi okot kivéve – tartós alkalmatlanság vagy nem megfelelő munkavégzés miatt felmentett közalkalmazottakkal azonosan nem biztosította a végkielégítéshez való jogot azoknak a közalkalmazottaknak, akiknek a felmentésére nyugdíjasnak minősülés címén került sor.

E kérdés elbírálása során az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a közszférában foglalkoztatottak végkielégítésének alkotmányossági vizsgálata során tett korábbi megállapításaira is. A 174/B/1999. AB határozatban (ABH 2005, 870, 875.) az Alkotmánybíróság a végkielégítést a foglalkoztatási jogviszonyoknak a jellemzően a munkáltató – tágabb értelemben vett – működésével összefüggő ok miatti megszüntetéséhez kötődő, mértékét illetően az illetményhez és a jogviszonyok időtartamához igazodó egyszeri juttatásként határozta meg. E határozatában megállapította: „[r]endeltetését tekintve a végkielégítés a munkakeresés időszakában, az ismételt munkavállalásig terjedő időben egyfajta anyagi jellegű támogatást jelent és a megélhetés biztosítását célozza azon nyugellátásra nem jogosult foglalkoztatottak számára, akiknek a jogviszonya önhibájukon kívül (tehát nem szakmai alkalmatlanság, a szolgálatra való méltatlanná válás stb. miatt) kerül megszüntetésre”. A vizsgált jogintézményről az Alkotmánybíróság a 68/2006. (XII. 6.) AB határozatban rögzítette, hogy a végkielégítés funkciója a tisztességes végelbánás egyik eszközeként az, hogy a munkáltató oldalán

felmerült okból az adott foglalkoztatási jogviszonyból kikerülő személy újraalkalmazásáig anyagi biztonságban legyen (ABH 2006, 740, 758.). Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban nem vizsgálta a nyugdíjasok végkielégítésre való jogosultságának kérdését, a 174/B/1999. AB határozatban azonban rámutatott: a törvényhozó „egyszerűen nem jogosítja a végkielégítésre azokat, akik nyugdíjjogosultságot szereztek, hiszen ebben az esetben a foglalkoztatottak további megélhetése a nyugellátás folyósításából eredően biztosított”.

A jelen szabályozás vizsgálata során az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a vizsgálni kért jogalanyi körbe tartozó közalkalmazottak jogviszonyának felmentéssel való megszüntetése, valamint a végkielégítésből való kizárásuk is alapvetően más okok alapján történik. A Kjt. 30. § (1) bekezdés c) pontja alapján, azaz a munkaköri feladatok ellátására szakmai szempontból tartós alkalmatlanná válás, illetve nem megfelelő munkavégzés miatt felmentettek esetében a végkielégítés kizárásánál a törvényhozó arra volt fegyelmével, hogy a jogviszony rendeltetését a kötelező munkatéljesítésre szerződött alanya személyével, képességeivel, szakmai felkészültségével, tudásával, munkaköri feladatai ellátásának minőségével, mennyiségével stb. összefüggésben felmerült ok, a munkavégzés elégtelensége miatt nem tudja betölteni. E jogalanyi kör esetében a törvényhozó a jogviszony lezárásakor kizárólag a felmentési idő alatti, munkavégzés alóli mentesítés intézménye (Kjt. 33. §) révén kívánt anyagi támogatást biztosítani az ismételt munkavállalásig, megélhetést biztosító jövedelemszerzésig terjedő időre. Ezzel szemben a jogviszonynak a munkáltató tágabb értelemben vett működésével összefüggő okból való megszüntetése esetén a törvényhozó a munkavégzés alóli mentesítés és a végkielégítés együttes biztosításával nyújt fokozott védelmet az adott munkáltató keretében tovább nem foglalkoztatható jogalanyok számára a munkahely elvesztése miatt bekövetkező anyagi és egzisztenciális hátrányok csökkentésére, illetve kiküszöbölésére. Ennyiben a végkielégítés, mint a tisztességes végelbánás eszköze valóban olyan jogintézmény, amelynek funkcióját illetően kimutatható az anyagi elismerés, az adott munkáltatónál viszonylag hosszabb ideje fennálló jogviszony felszámolásakor a foglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó követelményeknek megfelelően teljesített munkavégzés honorálása is. Ebből azonban nem következik az, hogy a törvényhozó az utóbbi körbe sorolható jogalanyok közül mindenki, így a nyugdíjasok számára is köteles végkielégítést biztosítani. A nyugdíjasnak minősülő közalkalmazottak végkielégítésre való jogosultságának kizárása a szakmai ok miatti alkalmatlanság és az elégtelen munkavégzés miatt felmentettektől eltérő indokokon alapul. A közalkalmazotti jogviszonynak a nyugdíjra való jogosultság miatti megszüntetése jellemzően a közalkalmazotti pálya végleges, egyes esetekben (rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj) előre meg nem határozhatóan időleges, vagy végleges lezárulását jelenti. A nyugdíjasnak minősülő közalkalmazottak (Kjt. 37/B. §) megélhetése a jogviszony megszűnését követően a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében folyósított nyug-

ellátások révén biztosított, így esetükben nem állnak fenn az elsősorban a munkanélküliséggel, a létfenntartást szolgáló rendszeres jövedelem elvesztésével járó hátrányok kiküszöbölésére létrehozott, alapvetően szociális megfontolásokon alapuló jogintézmény alkalmazásának okai.

Ennek alapján megállapítható, hogy az eltérő ismérvek ellenére történt homogén csoportképzés tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű indokokon alapul, a törvényhozó nem sértette meg az egyenlő méltóságú személyként kezelés alkotmányos követelményét, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

1.3. Választ kellett adnia az Alkotmánybíróságnak arra a kérdésre is, alkotmányellenes diszkriminációt valósít-e meg a támadott szabályozás azzal, hogy a felmentett közalkalmazottak közül az egészségügyi alkalmatlanság címén megszüntetett jogviszonyú közalkalmazottakat jogosítja a végkielégítésre, a rokkantsági nyugdíjban részesülők számára viszont nem biztosítja e jogot.

A Kjt. a munkakörük ellátására egészségi állapotuk romlása miatt alkalmatlanná vált közalkalmazottak foglalkoztatásban tartására garanciális rendelkezéseket tartalmaz: jogszerű felmentésükre csak akkor kerülhet sor, ha a munkáltató nem tud az egészségi állapotuknak megfelelő foglalkoztatási ajánlatot tenni, vagy azt a közalkalmazott nem fogadja el (Kjt. 30/A. §, 30/C. §–30/E. §). Ebben az esetben az adott munkáltató keretében történő továbbfoglalkoztatás egészségügyi ok miatti ellehetetlenülése, illetve a munkáltató irányítása alatt álló, illetve a fenntartó által fenntartott más, a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál történő munkavégzés kizártsága alapozza meg a jogviszony felmentéssel történő megszüntetését. (Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy – az indítványozó érvelésével szemben – nem állítható, hogy az e címen történő felmentés a munkáltató diszkrecionális döntésén múlna: a keresőképtelen közalkalmazottat felmentési tilalom védi, a keresőképes, de munkakörét egészségügyi állapota miatt ellátni képtelen, rokkantsági nyugdíjban nem részesülő közalkalmazott esetében pedig a munkáltató a továbbfoglalkoztatás lehetőségének vizsgálatára, ennek hiányában a közalkalmazott felmentésére kényszerül.)

A közalkalmazotti jogviszonyból származó kötelezettségek ellátására egészségi állapotuk változása miatt képtelenné vált közalkalmazottak közös tulajdonsága, hogy jogviszonyuk a megváltozott egészségi állapotuk miatt válik fenntarthatatlanná. E személyek közül azonban egyesek eltérő helyzetbe kerülnek azáltal, hogy egészségi állapotuk miatt csupán az adott munkáltató által felkínált és biztosítható keretek közötti munkavégzés válik lehetetlenné, míg mások munkaképessége olyan mértékben csökken, amely az azonos, vagy közel azonos feltételek melletti további munkavégzést, kereső tevékenység folytatását más munkáltató keretében sem teszi lehetővé. (Ez az indoka annak, hogy az állam a megélhetéshez szükséges ellátásukat a társadalombiztosítás rendszerében folyósította, a Tny. 23. §-a szerinti ellátással biztosítja.) A fenti okok miatt – szolgálati idejükre is tekintettel – rokkantsági nyugdíjra jogosulttá vált és azt ténylegesen igénybe vevő jogalanyok

ily módon alkotmányossági szempontból eltérő helyzetben vannak azoktól a jogalanyoktól, akik jövedelemszerző tevékenységükben lényegesen kevésbé korlátozottak: munkaképességüket más, de a korábbihoz hasonló foglalkoztatási keretek között hasznosítani tudják. Erre tekintettel megállapítható, hogy az egészségügyi ok miatt felmentett és a rokkantsági nyugdíjban részesülés miatt felmentett, azonos szabályozási körbe nem tartozó jogalanyok végkielégítésre való jogosultságának eltérő szabályozása nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság a Kjt. 37. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e vonatkozásban is elutasította.

1.4. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a végkielégítés nem a foglalkoztatási jogviszonyban töltött hosszabb idő jutalma (a közalkalmazotti pályaut honorálását a jubileumi jutalom szolgálja), s nem minősül a foglalkoztatási jogviszony ideje alatt bekövetkezett munkaképtelenségre tekintettel nyújtott szociális ellátási formának sem. A jogintézmény elsődleges célja, hogy a foglalkoztatási jogviszonyaiból önhibán kívül „kikerült”, a létfenntartáshoz szükséges jövedelmet – korukat és egészségi állapotukat tekintve – a jövőben is munkavégzéssel biztosítani kívánó és arra képes személyek számára átmenetileg biztosítsa a megélhetést. A rokkantsági nyugdíjban részesülés címén felmentett, a későbbiekben állapotjavulás miatt rokkantsági nyugdíjra való jogosultságukat elvesztő jogalanyok munkaerőpiacra való visszatérésével kapcsolatos nehézségei megoldásáról az állam az Alkotmány 70/E. §-ában szabályozott szociális biztonságához való jog érvényesülését szolgáló jogintézményeken keresztül gondoskodik.

2. Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra irányuló további indítvány tartalmi vizsgálata előtt utal arra, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg”. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben sem az Módtv.-nek az egyik indítványozó által megjelölt rendelkezéseire, hanem az ezt inkorporáló törvényi rendelkezésekre nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

A Kjt. 30. § (1) bekezdés *d)* pontja a munkáltató számára lehetővé teszi a közalkalmazotti jogviszony felmentéssel történő megszüntetését, ha a közalkalmazott a felmentés közlésének, illetőleg legkésőbb a felmentési idő kezdetének napján nyugdíjasként minősül. A Kjt. alkalmazása szempontjából nyugdíjasként minősülök a Kjt. 37/B. §-a szabályozza, amely szerint – többek között – nyugdíjasként tekintendő az előrehozott öregségi nyugdíjban részesülő, valamint – az egyes munkaügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2007. évi CLXXIX. törvény 21. §-a nyomán – az előrehozott öregségi nyugdíjasként

ság feltételeivel rendelkező, felmentését erre tekintettel írásban kezdeményező közalkalmazott is [Kjt. 37/B. § (1) bekezdés *d*) pont, (3) bekezdés]. A Kjt. 37. § (2) bekezdésének második mondata a legkésőbb a közalkalmazotti jogviszony megszűnése időpontjában nyugdíjasnak minősülő közalkalmazott számára nem biztosít végkielégítésre való jogosultságot. Az egyik indítványozó ezt a szabályozást azért tartja az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság követelményébe ütközőnek, mert a Módtv.-vel bevezetett, 2000. május 25-től hatályos szabályozás visszamenőlegesen vonta el azon közalkalmazottak „munkajogi védelmét” és végkielégítéshez való jogát, akik 1998. január 1. és 1999. augusztus 17. közötti időpontban előrehozott öregségi nyugdíjat vettek igénybe. A Módtv. hatálybalépése előtti, a Kjtm. által bevezetett, 1999. augusztus 17-től hatályos szabályozás ugyanis, amely az előrehozott öregségi nyugdíjban részesülés címén történő felmentést lehetővé tette és az e jogcímen felmentettek végkielégítéshez való jogát kizárta, csak azon közalkalmazottak tekintetében volt alkalmazható, akik az előrehozott öregségi nyugdíjat a Kjtm. hatálybalépését követően vették igénybe.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az általa támadott rendelkezések tartalmát önmagában nem tartja alkotmányellenesnek, hanem azoknak hatálybalépését kifogásolja az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság sérelmére hivatkozva. A Kjt. Módtv.-vel bevezetett szabályait hatályba léptető rendelkezéseket (Módtv. 23. §) az indítványozó nem támadta, a megsemmisíteni kért szabályokkal bevezetett rendelkezések pedig az előrehozott öregségi nyugdíjban részesülők felmentése és végkielégítéshez való joga tekintetében nem hoztak változást. Az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma ebből következően nem hozható összefüggésbe a Kjt. vizsgált rendelkezéseivel. 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 az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközés miatti alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszként benyújtott indítvány kapcsán elsőként azt vizsgálta, hogy az megfelel-e az Abtv. 48. §-ában foglalt feltételeknek.

Az 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 következetes gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat 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.] Ebből következően az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatokon is csak azokat a jogorvoslatokat kell érteni, amelyek az ügy jogerős befejezéséig terjeszthetők elő. Az alkotmányjogi panaszra megállapított határidő számítása szempontjából tehát a rendkívüli jogorvoslatokat figyelmen kívül kell hagyni. Mindazonáltal lehetséges, hogy a kifogásolt alapjogsértés a rendkívüli jogorvoslati eljárás során következik be. Mind a polgári, mind a büntető felülvizsgálati rendkívüli eljárás során törvényi lehetőség van ugyanis arra, hogy a felülvizsgálati bíróság a jogerős határozatot hozó bíróság álláspontjától eltérő érdemi álláspontot foglaljon el. Ha a felülvizsgálati bíróság határozata az ügyet ilyen módon zárja le jogerősen, az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott törvényi határidő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől veszi kezdetét, mert az alkotmányjogi panasz benyújtására jogosult a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat folytán kerül csak abba a helyzetbe, hogy az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét és az emiatt bekövetkezett alkotmányos alapjogsértést állítsa és panaszolja. Ezért ilyen esetben, kivételesen az alkotmányjogi panasz benyújtására megszabott, az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerinti törvényi határidő a felülvizsgálat tárgyában hozott határozat kézbesítésétől számított hatvan nap. [41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 311.; 1094/D/2001. AB határozat, ABH 2005, 1033, 1036.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletében az alperesi munkáltatót végkielégítés megfizetésére kötelező jogerős ítéleti rendelkezést hatályon kívül helyezte, és a munkaügyi bíróságnak a panaszos keresetét elutasító ítéletét hagyta helyben. A Legfelsőbb Bíróság ítéletét az indítványozó 2002. április 8-án vette kézhez, alkotmányjogi panaszát pedig az arra nyitva álló hatvan napos határidőn belül, 2002. június 4-én terjesztette elő. Az indítványozó azonban az alkotmányjogi panaszban kizárólag olyan kérdésekben kérte az Alkotmánybíróság eljárását, amelyek nem tartoznak az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság a 277/D/1995. AB határozatában (ABH 2001, 780, 788.) megállapította, hogy „az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság feladatául főszabályként a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát jelöli meg. Ezzel a feladatmeghatározással összhangban áll az Abtv. 48. §-ával szabályozott jogintézmény tartalma, amelynek megfelelően az alkotmánybírósági eljárás középpontjában az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során is az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának vizsgálata szerepel. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az alkotmányjogi panaszok esetében csak azt vizsgálja, hogy a konkrét ügyben alkalmazandó jogszabály sérti-e az Alkotmány valamely rendelkezését. A jogszabály bírói alkalmazásának vizsgálatára és az eseti bírói döntés felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.” [78/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 904.; 1313/D/1993. AB végzés, ABH 1994, 935.]”

Az indítványozó az ügyében alkalmazott törvényi rendelkezésekkel kapcsolatban az eljáró bíróságok közötti értelmezési vitát és a Legfelsőbb Bíróság téves jogértelmezését panaszolja, s ezzel összefüggésben állítja az Alkotmány 70/E. §-ának sérelmét. Az alkotmányjogi panasz tehát nem norma vizsgálatára, hanem a norma eseti jogalkalmazói értelmezésének felülvizsgálatára irányul. Mivel az Alkotmánybíróságnak sem az Alkotmány 32/A. §-ának (1) bekezdése, sem az Abtv. 1. §-ában foglalt hatásköri szabályok, de más törvény rendelkezései alapján sincs hatásköre a kért vizsgálat lefolytatására, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

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

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

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

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

84/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 a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 1. § (1) bekezdése és 21. § h) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozók a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 1. §-a és 21. § h) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Álláspontjuk szerint „a Tpv. 1. §-a el-

lentétes az Alkotmány 2. §-ában meghatározott demokratikus jogállamiság követelményével, mivel a törvény személyi és tárgyi hatályát hiányosan, ésszerűtlenül, kellő differenciálás nélkül, egészében véve így a jogbiztonságot sértve állapítja meg (...)”. Sérelmezik, hogy a törvény ezen szakaszából hiányzik a közfeladatot ellátó szervezetek végső soron talán piaci hatású, de akár ingyenes jellegű és veszteségesen finanszírozandó műveletének lehetősége. A Tpv. 21. § h) pontja pedig érvelésük szerint egyrészt a jogállamiság követelményét sérti azzal, hogy „objektív megítélésű”, a tisztességtelen és a felróható magatartást jogilag nem verifikálja, és a kimentést lehetővé nem tevő objektív felelősséget keletkezteti. Másrészt ütközik az Alkotmánynak az önkormányzati jogokat rögzítő 44/A. és 44/C. §-ába is. Érvelésük szerint a Tpv. 21. § h) pontjában foglalt rendelkezés „kellő garanciák nélkül próbálja modellezni a felfaló ár, illetve rabló ár tényállását, olyan esetekre is vonatkoztatva – sőt prognosztizálva –, amikor ez egy közjogi testületnél kizárt vagy megakadályozható”.

Az indítvány indokolásának konkrét alapját a Gazdasági Versenytanács Vj–57/2000/24. határozata (a továbbiakban: GVh.) képezi, amely gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre, ezen belül a Tpv. 21. § h) pontjában meghatározott tilalmazott magatartásra hivatkozással elmarasztalta egy városi önkormányzat polgármesteri hivatalát. Az elmarasztalás háttérében az állt, hogy az önkormányzat a helyi közügyekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének úgy kívánt eleget tenni, hogy 1990 óta helyi újságot adott ki, amelyhez 1998-tól a lakosság ingyenesen juthatott hozzá. 1999-ben ugyanezen a földrajzi piacon megjelent egy hasonló profilú havi közéleti lap, amelynek a kiadója a GVh. megállapítása szerint versenytársává vált az önkormányzati újság kiadójának, és ez utóbbi az önkormányzat pénzügyi erejére támaszkodva tanúsította a Tpv. 21. § h) pontját sértő magatartást, amelyet a GVh. elmarasztalt.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal támadott egyik jogszabályhely – a Tpv. 1. §-a – számozását a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1998. évi LVII. törvény módosításáról szóló 2003. évi XXXI. törvény 1. §-a 2004. május 1-jei hatállyal – a normatartalom érintetlenül hagyása mellett – 1. § (1) bekezdésére változtatta. Az Alkotmánybíróság ezért a Tpv. jelenleg hatályos 1. § (1) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát végezte el.

Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét.

II.

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

„44/A. § (1) A helyi képviselő-testület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,

f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,

g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,

h) szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

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

„44/C. § A helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ugyanilyen szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjai.”

2. A Tpv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„1. § (1) E törvény hatálya kiterjed a természetes és a jogi személynek, valamint a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságnak – ideértve a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepét is a VI. fejezetben szabályozott magatartások kivételével – (a továbbiakban az előzők együtt: vállalkozás) a Magyar Köztársaság területén tanúsított piaci magatartására, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik. E törvény hatálya alá tartozik továbbá – a II–III. fejezetekben szabályozott magatartások kivételével – a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartása is, ha annak hatása a Magyar Köztársaság területén érvényesülhet.”

„21. § Tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni, így különösen:

(...)

h) a versenytársaknak az érintett piacról való kizorítására vagy a piacra lépésük akadályozására alkalmas, nem a versenytársakéhoz viszonyított nagyobb hatékonyságon alapuló, túlzottan alacsony árakat alkalmazni;

(...)”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme amiatt, hogy a Tpv. 1. § (1) bekezdése az indítványozók állítása szerint „[n]em elégíti ki a világos, egyértelmű, határozott, a korrekt és az inkorrekt magatartást elválasztó jogi normativitás követelményeit”.

Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.)

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel 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 (ABH 1992, 135, 142.).

Az 1160/B/1992. AB határozatában az Alkotmánybíróság tovább pontosította a normatartalommal szemben fennálló alkotmányos követelményeket: „a jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. (...) Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.” (ABH 1993, 607, 608.).

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenesség csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. [vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]

Önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul és esetenként az értelmezés problémamegoldó, alkotó jellege kerül előtérbe. Társadalmi-gazdasági viszonyok változása új jogszabály alkotását teheti szükségessé, új jogszabálynál az értelmezési művelet más korábbi jogszabályértelmezésekre kevésbé támaszkodhat, rutinná válásához megfelelő idő kell [31/2003. (VI. 4.) AB határozat, ABH 2003, 352, 365.].

Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tpv. 1. § (1) bekezdése olyan módon határozza meg a törvény hatályát, hogy a tárgyi hatályt megalapozó piaci magatartás tanúsítója tartozik a törvény hatálya alá. A törvényi meghatározásból megállapíthatóan, más törvény eltérő rendelkezése hiányában, a törvény alanyi hatálya kiterjed mindenkire, illetve minden szervezetre, aki,

vagy amely piaci magatartást tanúsít vagy tanúsíthat, amelyre ezt követően a Tpvt. a „vállalkozás” gyűjtőfogalmat használja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a konkrét esetben nem sérti a jogbiztonságot az, hogy a törvény hatályát a jogalkotó inkább keretjellegűen, generálklauszulákkal, nem túl részletezően határozta meg [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH, 2006, 65, 83.] a hatályos versenyjogunkat jellemző ágazat- és szektorsemlegesség szellemében. Emellett ez a jogi rendelkezés fenntartja annak a lehetőségét, hogy külön törvény olyan magatartásra kötelezze vagy hatalmazza fel a vállalkozásokat, amelyek egyébként – ilyen külön törvényi rendelkezés hiányában – versenyjogi jogsértést valósítanak meg. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint nem alkotmányellenes tehát, hogy a törvény személyi hatályára annak tárgyi hatálya az irányadó, továbbá, hogy a megtámadott jogi rendelkezés – a megfelelően általános, absztrakt volta mellett – is alkalmas arra, hogy a Tpvt. többi jogi előírása a jogalkalmazásban érvényesüljön. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [vö.: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 227–228.].

Ez a széles értelmezésre lehetőséget adó szabályozás összhangban van az EK szerződés 81.–82. cikkeiben foglalt versenyjogi szabályozással. Az Európai Bíróság esetjoga meghatározta a „vállalkozás” és a „gazdasági tevékenység” fogalmát, az ezzel kapcsolatos gyakorlatát legutóbb röviden a C–49/07 sz. Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) és Elliniko Dimosis ügyben 2008. július 1-jén hozott ítélet foglalja össze:

„21. Ha a Szerződés nem is határozza meg a vállalkozás fogalmát, a Bíróság már többször megállapította, hogy vállalkozásnak minősül minden gazdasági tevékenységet folytató jogalany, függetlenül jogállásától és finanszírozási módjától (lásd a C–41/90. sz., Höfner és Elser ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet [EBHT 1991., I–1979. o.] 21. pontját és a C–264/01., C–306/01., C–354/01. és C–355/01. sz., AOK Bundesverband és társai egyesített ügyekben 2004. március 16-án hozott ítélet [EBHT 2004., I–2493. o.] 46. pontját).

22. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy minden olyan tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, amely áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatával jár (lásd különösen a C–35/96. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1998., I–3851. o.] 36. pontját, és a C–180/98–C–184/98. sz., Pavlov és társai ügyben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2000., I–6451. o.] 75. pontját).”

Az Alkotmánybíróság ezért a Tpvt.-nek annak hatályát meghatározó 1. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozók szerint azzal, hogy a Tpvt. 21. § h) pontja objektív alapú megítélésre, jövőbeni magatartáson („akadályozásra alkalmas”) alapuló objektív felelős-

ség megállapítására és ezen magatartás szankcionálására szolgáltathat alapot, ugyancsak a jogbiztonságot sértőnek, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközőnek minősül.

A Tpvt. kimondja a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés általános tilalmát, és a 21. §-ában felsorolja – nem taxatív jelleggel – annak jellegzetes eseteit. Egyértelműen megállapítható a jogalkotó azon szándéka, hogy a felsorolt magatartási tényállások tilos volta a tényállást megvalósító piaci szereplő szándékának, felröhatóságának vizsgálata nélkül kerüljön megállapításra. A motivációtól függő – és a Tpvt. által tilosnak minősített – tisztességtelen versenycselekményeket a Tpvt. II. fejezete (3–7. §-a) tartalmazza. Az Alkotmánybíróság a Tpvt. 1. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálata során jelen határozatban kifejtett gyakorlatára hivatkozva megállapítja: az, hogy a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek a Tpvt. 21. § h) pontjában meghatározott tilos magatartási tényállás, nem ütközik a jogbiztonság követelményébe, így nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

3. Az indítványban foglaltaknak megfelelően az Alkotmánybíróság elvégezte a Tpvt. 21. § h) pontjában foglalt rendelkezés és az Alkotmány 44/A. és 44/C. §-a közötti összefüggésnek a vizsgálatát. Megállapította, hogy a sérelmezett jogszabály és az Alkotmánynak az önkormányzati alapjogokat meghatározó 44/A. §-a, illetve az Alkotmánynak a helyi önkormányzati törvény elfogadásáról rendelkező 44/C. §-a között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nincs. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Tpvt. hatálya csak akkor terjed ki magatartásával piaci hatást kiváltó, közfeladatot ellátó szervezetre, ha törvény másképpen nem rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi. [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.] Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 16.

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

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

607/D/2003. AB határozat**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok 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 10. § (2) bekezdése megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. § (1) bekezdése megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Pf.V.25.625/2001/2. ítélete és Pf.V.25.889/2003/3. ítélete megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s**I.**

1. Az indítványozó első beadványában a Legfelsőbb Bíróság Pf.V.25.625/2001/2. ítéletét kéri megsemmisíteni, mivel álláspontja szerint az sérti az alapvető jogokat és alkotmányellenes. A támadott ítélet helyben hagyta azt az elsőfokú bírósági ítéletet, amely elutasította a bírósági jogkörben okozott kár megtérítésére irányuló keresetet. Az indítványozó érvelése szerint az ügyben eljáró bíróságok nem, vagy nem megfelelően alkalmazták az irányadó jogszabályokat, ami miatt a több szempontból jogszabálysértő ítélet megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság főtítkárának tájékoztatására az indítványozó alkotmányjogi panaszként terjesztette elő kérelmét, s kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) az ítélet hozatala idején hatályos 10. § (2) bekezdésének, valamint 270. § (1) bekezdésének megsemmisítését. Továbbra is fenntartotta a jogerős ítélet megsemmisítésére irányuló kérelmét. Indítványát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapozta: a jogbiztonságot sérti, hogy a Pp. 10. § (2) bekezdése alapján az alperesként perbevont Legfelsőbb Bíróság döntött a vele szemben indított keresetről. Az Alkotmány 8. §-ának sérelmét abban látta, hogy a bírósági ítéletek álláspontja szerint nem állnak összhangban az érvényes jogszabályokkal. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdését pedig azért sértette a támadott ítélet, mert az eljáró bíróság sem nem független, sem nem pártatlan, s tárgyalása sem igazságos, ha – mint a támadott esetben – az alperesi Legfelsőbb Bíróság maga bírálja el az ellene emelt keresetet. Erre alapozva az indítványozó továbbra is kérte az ítélet megsemmisítését. Utóbb benyújtott beadványában

előadta, hogy a Pp. kifogásolt 10. § (2) bekezdését a bíróságok önmagában azáltal alkalmazták, hogy hatáskörükbe tartozónak tekintették az ügyet és eljártak, így a támadott jogszabály érdemi felülvizsgálatát kérte.

2. Egy másik indítványozó ugyanazon jogi képviselő útján azonos tartalmú indítványt terjesztett elő, amelyben kérte a Pp. 10. § (2) bekezdése, 270. § (1) bekezdése, valamint a Legfelsőbb Bíróság Pf.V.25.889/2003/3. sz. ítélete megsemmisítését. Indokai az előző indítvánnyal teljes mértékben azonosak.

Az Alkotmánybíróság az azonos jogszabályokat támadó indítványokat 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) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

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

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

(...)

(4) Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása – az 54–56. §-ban, az 57. § (2)–(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66–69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszhető vagy korlátozható.”

„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. támadott ítéletben való alkalmazásuk idején hatályos rendelkezései:

„10. § (1) Első fokon ítélik:

a helyi bíróság (városi bíróság, kerületi bíróság) és a megyei bíróság (Fővárosi Bíróság).

(2) Másodfokon ítélik:

a helyi bírósághoz (városi bírósághoz, kerületi bírósághoz) tartozó ügyekben a megyei bíróság (Fővárosi Bíróság),

a megyei bírósághoz (Fővárosi Bírósághoz) tartozó ügyekben a Legfelsőbb Bíróság.”

„270. § (1) A jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés felülvizsgálatát a Legfelsőbb Bíróság-

tól a (2) bekezdésben meghatározott feltételek fennállása esetében a fél, a beavatkozó, valamint – a rendelkezés reá vonatkozó része tekintetében – az kérheti, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.”

III.

Az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panaszok az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-ában foglalt feltételeknek megfelelnek-e. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az első indítványban támadott, a Legfelsőbb Bíróság fellebbezés folytán hozott Pf.V.25.625/2001/2. ítélete 2002. december 5-én kelt, azt 2003. január 17-én kézbesítették az indítványozó jogi képviselőjének. Az indítványozó első beadványa 2003. február 10-én, alkotmányjogi panaszként előterjesztett kérelme 2003. március 17-én, határidőben érkezett az Alkotmánybíróságra. A Legfelsőbb Bíróság második indítványozó által támadott Pf.V.25.889/2003/3. ítéletét 2004. július 21-én kézbesítették az indítványozó jogi képviselőjének, az alkotmányjogi panasz 2004. szeptember 2-án, határidőn belül érkezett az Alkotmánybíróságra. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat a továbbiakban érdemben vizsgálta.

2. Az Alkotmánybíróság egyetértett az indítványozó azon érveléssel, hogy a Pp. 10. § (2) bekezdését érdemben kell vizsgálni, mert az eljáró bíróság önmagában azért, hogy az ügyben eljár, alkalmazta azt. Bár az ítélet indoklásában tételesen nem sorolta fel a bíróság a saját hatáskörét megállapító szabályt, nyilvánvaló, hogy eljárási jogosultságát erre a rendelkezésre alapozta. Ezért az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta, hogy a Pp. 10. § (2) bekezdése sérti-e a jogállami jogbiztonságot, az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, illetve az Alkotmány 8. §-át.

339/B/1993. AB határozatában az Alkotmánybíróság vizsgálta a Pp. azon rendelkezését, amely a megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe utalta a bírósági jogkörben okozott kár megtérítésére irányuló per elbírálását. E határozatában megállapította az Alkotmánybíróság: „A Pp. 23. § (1) bekezdés b) pontjának az a rendelkezése, amelynek értelmében a közigazgatási (bírósági) jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek elintézése első fokon a megyei bíróság, másodfokon pedig a Legfelsőbb Bíróságnak – az ítélezésben független – tanácsa hatáskörébe tartozik, nem ellentétes sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, sem az 57. § (1) bekezdésével. A különféle szintű bíróságok közötti ügymegosztás – a hatáskör – szabályozásában a jogalkotót nagyfokú szabadság illeti meg, azontúl, hogy a törvényi szabályozásnak bizonyos alkotmányos követelményeket (pl. a jogorvoslathoz való alapvető jog tényleges megvalósíthatóságát) ki kell elégítenie. A vizsgált körben azonban a hatáskör szabályozása sem a jogbiztonság köve-

telményét, sem a bírói úthoz való jogot nem sérti. Az Alkotmány ugyan lehetővé teszi külön bíróságok létesítését, azt azonban nem lehet megállapítani, hogy az Alkotmányból kényszerűen következnek az ügyek e csoportjának a rendes bíróságok hatásköréből való kivétele, akár az alapeljárásban, akár jogorvoslati szakban.” (339/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 413, 415–416.)

Az Ügyrend 31. § c) pontja alapján „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 megszünteti az eljárást. Jelen ügyben nem a közigazgatási (bírósági) jogkörben okozott kár megtérítése iránti indított per elbírálására hatáskörrel bíró elsőfokú bíróságot meghatározó jogszabályt vizsgálta az Alkotmánybíróság, így a továbbiakban érdemben vizsgálta az indítványt. Mindazonáltal a 339/B/1993. AB határozatban foglalt megállapítások megfelelően irányadók.

A Pp. 10. § (2) bekezdése általános, hatáskört elosztó szabály, amely mindössze annyit határoz meg, hogy amennyiben elsőfokon helyi bírósághoz vagy megyei bírósághoz tartozott az adott polgári ügy, akkor melyik bíróság jogosult eljárni másodfokon. Az indítványozó által támadott rendelkezés tartalma szerint mindössze annyit határoz meg, hogy amennyiben a megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozott az adott per, akkor másodfokon a Legfelsőbb Bíróság volt jogosult eljárni.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság kapcsán megállapította: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Az indítványozó által támadott szabály egyértelmű, nem hagy kétséget afelől, hogy mely bíróság volt jogosult másodfokon eljárni azokban az ügyekben, amelyekben elsőfokon a megyei bíróság járt el.

Az indítványozó sérelmezte azt is, hogy a bírói jogkörben okozott kár megtérítése iránt indított perében az eljáró bíróság azért utasította el keresetét, mert az alapperben hozott ítélet jogereje kizárja a jogviszony további vizsgálatát. A jogerő intézményével kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba – megintcsak a jogbiztonság elsődlegessége alapján.

A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. A jogerős határozatok megváltoztathatatlenségéhez és irányadó voltához alapvető alkotmányos érdek fűződik.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 66.] Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott ezen követelmény azonban nem hozható alkotmányossági szempontból összefüggésbe a támadott, másodfokú hatáskört generális módon elosztó szabállyal.

Az indítványozó az elbíráló bíróság kizártsága szempontjából is kérte a támadott rendelkezés vizsgálatát. „Egy demokratikus jogállamban nem lehetséges az, hogy a peres felek közötti jogvitát ez egyik érintett és érdekelt fél döntse el.” Az Alkotmánybíróság ebben a tekintetben megállapította, hogy ez az indítványozói érvelés nincsen értékelhető alkotmányossági összefüggésben azzal a szabállyal, amely minden elsőfokú megyei bírósági hatáskörbe tartozó perben a Legfelsőbb Bíróságot rendelte másodfokon eljárni. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság értékelhető alkotmányjogi összefüggés hiányában az indítványt e tekintetben is elutasította. [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653-654.; 19/2004. AB határozat, ABH 2004, 312, 343.; 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 843.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a jogállami jogbiztonság tekintetében elutasította a Pp. 10. § (2) bekezdése megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt.

3. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmét abban látta az indítványozó, hogy állítása szerint az adott perben eljáró bíróság sem nem független, sem nem pártatlan, mivel saját ügyében jár el, végül pedig maga a tárgyalás sem igazságos, mert a függő és pártos bírótól nem várható igazságos ítélet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó ügyekben a másodfokú hatáskört általánosságban a Legfelsőbb Bíróságra telepítő szabály nincsen értékelhető összefüggésben – ezért ellentétben sem – azzal a követelménnyel, hogy az ügyben ítélező bíróság (egyebíró vagy tanács) tagjai függetlenek, vagyis a törvénytől eltekintve más külső behatástól mentesek legyenek. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a pártatlanság: az előítéletmentesség és elfogulatlanság követelménye, amely „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” [67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346, 347.] A szabályozás egészének azt is biztosítania kell, hogy objektív nézőpontból megvan-e a pártatlanság megfelelő látszata: „A pártatlanság az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egyrészt azt a követelményt tá-

masztja, hogy a bíróság tagjai személyes előítéletektől mentesek legyenek, másrészt – objektív nézőpontból vizsgálva – megvan-e a pártatlanság megfelelő látszata [67/1995. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1995, 346.]” (539/B/1997 AB határozat, ABH 1998, 734, 736.) Az ügyben eljáró bírónak kötelessége a pártatlan ítélezés.

Az a szabály, amely a Legfelsőbb Bíróságra ruházta a másodfokú hatáskört a megyei bíróság elsőfokú hatáskörébe tartozó ügyekben, nem eredményezi az ügyben ténylegesen eljáró bíró személyes függetlenségének, sem pedig személyes előítéletmentességének és elfogulatlanságának megszűnését, ezért nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott függetlenség és pártatlanság követelményét.

Az igazságos tárgyaláshoz való jogot az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeként vizsgálta. Az Alkotmánybíróság elvi jelentőségű döntésében, a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban rámutatott arra, hogy a tisztességes eljárás követelménye az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt követelményeken túl az Alkotmány 57. § többi garanciájának teljesedését is átfogja. „[...] a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás, méltánytalan, vagy »igazságtalan« avagy »nem tisztességes«.” (ABH 1998, 91, 95.) „[A] tisztességes eljárásnak – az Európai Emberi Jogi Bíróság következetes gyakorlatából is kitűnően – elismert eleme a »fegyverek egyenlősége«, amelynek polgári perekben is érvényesülnie kell.” [15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118.] „A tisztességes eljárás követelményeinek széles értelmezése magában foglalja az ésszerű időn belüli elbírálás követelményét ...” [20/0205. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 228.] A fair eljárásnak lehetővé kell tennie a jogszerűség érdemi érvényesülését, a hatékony jogvédelem alkalmazását [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.]

A Legfelsőbb Bíróság számára másodfokú hatáskört megállapító szabály semmilyen értékelhető alkotmányossági összefüggésben nem áll a fair trial fentebb ismertetett, az alkotmánybírósági gyakorlatban megjelenő tartalmával, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) bekezdése összefüggésében elutasította az indítványt. Mivel alapvető jog sérelmét az Alkotmánybíróság nem állapította meg, az Alkotmány 8. §-a tekintetében is elutasította az indítványt.

4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megsemmisíteni kérte a Pp. 270. § (1) bekezdését is. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a másodfokon, fellebbviteli hatáskörében eljáró Legfelsőbb Bíróság a támadott rendelkezést nem alkalmazta sem az első indítványban támadott Pf.V.25.625/2001/2. sz. ítéletében, sem a második indítványozó által támadott Pf.V.25.889/2003/3. sz. ítéletében. Az Abtv. 48. §-ának (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt – egyéb felté-

telek mellett – akkor lehet előterjeszteni, ha az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán jogsérelem keletkezett. Mivel a Legfelsőbb Bíróság támadott ítéleteiben az alkotmányossági szempontból kifogásolt Pp. 270. § (1) bekezdését nem alkalmazta, ezért e tekintetben az indítvány nem felel meg az Abtv. 48. §-ában meghatározott feltételnek. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt a Pp. 270. § (1) bekezdése tekintetében visszautasította.

5. Az indítványozók egybehangzóan kérték az ügyükben született legfelsőbb bírósági ítéletek megsemmisítését is. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 48. § (1) bekezdése alapján, az alkotmányjogi panasz esetében az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki a jogszabály konkrét esetben történő értelmezésének alkotmányossági vizsgálatára, továbbá a bíróság ítéletének megsemmisítésére. Így az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Pf.V.25.625/2001/2. sz. ítélete, valamint Pf.V.25.889/2003/3. sz. ítélete megsemmisítésére irányuló indítványt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 8.

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

939/D/2003. 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 340. § (1) bekezdése megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és 70/A. §-a tekintetében elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 340. § (1) bekezdése megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az Alkotmány 57. § (5) bekezdése tekintetében az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Heves Megyei Bíróság P.21.192/2003/6. számú ítéletében alkalmazott, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 340. § (1) bekezdése ellen. A hivatkozott rendelkezés megsemmisítését és alkalmazhatósága kizárását azzal az indokkal kérte, hogy az sérti a jogorvoslathoz való jogot. Érvelése szerint a közigazgatási határozat törvényességének bírósági felülvizsgálata nem tekinthető jogorvoslatnak, hiszen az keresetre induló peres eljárás. Emiatt pedig a közigazgatási perben született ítélet ellen önálló jogorvoslatot kellene biztosítani, amelyre 2003. július 1-je óta a megfelelő bírósági szervezeti egység, az ítélőtábla is működik. Utal arra, hogy a fellebbezés korlátozása az Alkotmány 57. § (1) bekezdését sérti. További kifogása a támadott rendelkezéssel szemben, hogy az „megengedhetetlen diszkriminációt tartalmaz a bírósági határozatok tekintetében, amikor a tipikusan nem érdemi döntést tartalmazó végzések elleni fellebbezést megengedi, és a fél jogait érdemben alakító ítélet ellen nem engedi meg a fellebbezést”.

II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„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.”

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

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

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

2. A Pp. támadott rendelkezése:

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

III.

Az indítvány nem megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Heves Megyei Bíróság P.21.192/2003/6. ítélete 2003. november 18-án kelt, az indítványozó 2003. december 23-án nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, amely így nyilvánvalóan az előírt határidőn belül került előterjesztésre. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az alkotmányjogi panaszt érdemben vizsgálta.

2. Az indítványozó elsődleges indoka szerint a közigazgatási határozattal szemben kezdeményezett bírósági felülvizsgálat nem jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság korábban vizsgálta a Pp. 340. § (1) bekezdésének alkotmányosságát a jogorvoslatihoz való jog tükrében, s a következőkre mutatott rá: „Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában, valamint azt követően többször is állást foglalt arról, hogy valamely államigazgatási (hatósági) döntéssel szemben a bírósághoz benyújtható kereset az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat. [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729, 730.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 368.] A közigazgatási perek tekintetében a Pp. 340. § (1)–(3) bekezdése szerinti egyfokú bírói jogorvoslat biztosítása, illetve a Pp. 23. § (1) bekezdés *i)* pontja értelmében a közigazgatási pereknek a megyei bíróságok hatáskörébe való utalása a jogorvoslatihoz való alkotmányos jogból származó követelményeknek tehát eleget tesz.” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 82.; a továbbiakban: ABh.]

Az indítványozó elsődleges érveléssel szemben a közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálatára irányuló, az Alkotmány 50. § (2) bekezdésén alapuló bírósági eljárás – annak ellenére, hogy keresetre induló önálló per – alkotmányos értelemben, az Alkotmány 57. § (5) bekezdése viszonylatában: jogorvoslat. Nem változtat ezen az alkotmányos helyzeten az sem, hogy 2003. július 1-je óta működnek az ítélőtáblák, amelyek szervezeti szempontból alkalmasak a megyei bíróság határozata elleni fellebbezés elbírálására. A jogalkotó ugyanis nem köteles az Alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmezésében jogorvoslatnak minősülő eljárásban született ítélet ellen további jogorvoslatot biztosítani. (1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.)

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 alapján „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 megszünteti az eljárást. Az ítélőtáblák működésének az ABh. meghozatalát követő megkezdése nem lehetett kihatással a fentebbi alkotmányossági kérdésre, s nem érinthette a már elbírált alkotmányossági kérdést oly módon, hogy az indokoltá tette volna a támadott jogszabály újbóli felülvizsgálatát. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § *c)* pontja alapján – ítélt dolog miatt – az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének vonatkozásában megszüntette az eljárást.

3. Az indítványozó felhívta az Alkotmány 57. § (1) bekezdését is, amelyet a fellebbezési jog korlátozása véleménye szerint sért. A bírósághoz fordulás jogát [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.], a bíróság előtti egyenlőséget [75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 382.], az igazságos [15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 117–118.] és nyilvános tárgyalás [38/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 183–184.] elvét azonban nem érinti az elsőfokú ítélet elleni fellebbezés korlátozása. Érdemi összefüggés hiányában az Alkotmánybíróság az indítványt e részében elutasította.

4. Az indítványozó hivatkozott arra is, hogy megengedhetetlen diszkriminációt jelent az ítéletek elleni fellebbezés korlátozása, amíg az eljárásban született végzések ellen lehetséges a fellebbezés. Az Alkotmány 70/A. §-a és az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a diszkrimináció tilalma személyek közötti különbségtételére vonatkozik. Különösen alátámasztja ezt az Alkotmány 70/A. § (2) bekezdése, amely kifejezetten az emberek bármilyen hátrányos megkülönböztetése esetére írja elő a törvény szigorú büntetését. Az Alkotmánybíróság több határozatában leszögezte, hogy az Alkotmányban meghatározott alapjog-kategóriák, így az Alkotmány 70/A. §-ában

írt, a diszkrimináció tilalmát meghatározó rendelkezés – annak ellenére, hogy azokat az Alkotmány állampolgári aspektusból fogalmazza meg – a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkoznak [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 72, 82.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 27–28.; 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, 1991, 88, 114., 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 141.; 40/2005. (X. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 440.] Az indítványozó azonban egyes határozatfajták közötti különbségtételt kifogásol. Mivel a diszkrimináció tilalma ebben a viszonylatban nem értelmezhető, az Alkotmánybíróság a Pp. 340. § (1) bekezdése elleni alkotmányjogi panaszt az Alkotmány 70/A. §-a összefüggésében is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 8.

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

704/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 193. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz érkezett indítvány a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

(a továbbiakban: Btk.) családi állás megváltoztatását szankcionáló 193. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. Ennek alapjául az Alkotmánynak a jogállamiságra vonatkozó 2. § (1) bekezdését, az emberi méltósághoz való jogot garantáló 54. § (1) bekezdését, a férfiak és a nők egyenjogúságát biztosító 66. § (1) bekezdését, valamint a család és az ifjúság védelmét biztosító 67. § (1)–(2) bekezdését jelelte meg.

Az indítványozó a részletes indokolásában mindenekelőtt arra hivatkozott, hogy a támadott törvényi tényállás – mivel a családi elemet sem tartalmazza – bizonytalan jogértelmezésre ad lehetőséget. A családság mibenlétét pedig pontosan meg kell határozni oly módon, hogy az anya önrendelkezési jogát ne sértse. A jelenleg pönalizált magatartás ellentétben áll a gyermek megfelelő fejlődéshez való alkotmányos jogával is, illetve az apaságot elismerő nyilatkozatok egyes eseteiben sérti a férfiak egyenjogúságát.

2. Eljárása során az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügyi miniszter véleményét.

II.

Az indítvány elbírálásakor az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezéseket vizsgálta:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

„66. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében.”

„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.”

2. A Btk. rendelkezése:

„193. § (1) Aki más családi állását megváltoztatja, így különösen gyermeket kicserél, vagy más családba csempész, büntetett követ, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

III.

Az indítvány megalapozatlan.

1. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az állam büntető hatalma az állam korlátozott közhatalmi jogosítványa, amelynek alapján az állam meghatározza a büntetendő cselekményeket és a jogkövetkezményeket, a felelősségre vonás szervezeti és működési rendjét, a büntetések, illetve az intézkedések végrehajtásának feltételeit és szabályait, és megbünteti a bűncselekmények elkövetőit. Az alkotmányos büntetőjog rendszerében az Alkotmány 2. § (1) bekezdése a büntető jogszabályokkal szemben érvényesülő normatív követelmények és eljárási garanciák – a jogbiztonság, a normavilágosság, az értelmezhető és kiszámítható normatartalom, a jogerő tisztelete, a jogalkotás rendjének tiszteletben tartásával összefüggő közjogi érvénytelenség, a visszaható jogalkotás tilalma – mércéjeként jelenik meg [összefoglalóan pl. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 64–65.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 254–256.; 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 65, 87, 90.].

A 11/1992. (III. 5.) AB határozat megállapította, hogy: „(...) a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.” (ABH 1992, 167, 176.)

Az Alkotmánybíróság a 481/B/1999. AB határozatában bűncselekmények dogmatikai szempontú vizsgálatára vonatkozó összegzésében kiemelte: „(...) a jogalkotó szabadsága körébe tartozik annak megítélése is, hogy konkrét elkövetési magatartásokat a büntetőjog dogmatikai szabályainak figyelembevételével, konkrétan mely törvényi tényállások alá sorol be, illetve adott cselekményeket mely indíttatásból generál önálló bűncselekményként. (...) Erre figyelemmel szögezte le az Alkotmánybíróság azt is, „hogya a bűncselekmények meghatározása törvényhozói kompetencia” [12/1999. (V. 21.) AB határozat, ABH 1999, 106, 111.; továbbá: 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 82.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997, 348, 352.].” (ABH 2002, 998, 1012.) Az 1459/B/1992. AB határozatában a bűnfelelősség, igazságosság és jogbiztonság egymásra vonatkoztatott értelmezése kapcsán pedig rámutatott: a jogbiztonság elve önmagában a széles bírói mérlegelést lehetővé tevő fogalmak alkalmazásától még nem szenved csorbát. Ezek „tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban többféle – többek között jogegységi – intézmények szolgálják” (ABH 1994, 566, 569.).

2.1. A család jogi fogalom is, a családi állás pedig ehhez kapcsolódó jogviszonyok összessége; egyszerre állapot, valamint múltbeli és jövőbeni jogok, illetve kötelezettségek forrása. Az erre vonatkozó legfontosabb szabályokat a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) tartalmazza,

melynek V. Fejezete a családi jogállás lényeges elemeit külön is összefoglalja.

A Btk. támadott rendelkezése e jogviszonyok tartalmával ellentétes állapot „létrehozását”, s így a családi jogállással kapcsolatos jogok és kötelezettségek gyakorlati érvényesülésének megakadályozását szankcionálja. A büntetendő magatartások nem korlátozódnak a kiskorúak családi jogállásának megváltoztatására, a bűncselekmény jogi tárgya más családi állapotának megváltoztatása. A törvény azonban – a jogtörténeti tapasztalatok tükrében – meghatároz két olyan elkövetési magatartást, amely e sértetti kör esetében a leggyakoribb, s amely kizárólag kiskorúak vonatkozásában követhető el.

2.2. A Btk.-ban nem szokatlan megoldás, hogy a jogalkotó a törvényi tényállás megállapításakor az általánosan tilalmazott büntetendő magatartások köréből a „különösen” határozóval emel ki olyan körülményeket, amelyek előfordulása a mindennapi életben az átlagot meghaladóan gyakori, vagy amelyek hagyományosan a büntetőjog megítélése körébe tartoznak. Ilyen rendelkezések egyaránt találhatók az Általános Részben [pl. 24. §, 41. § (3) bekezdés, 45. § (2) bekezdés, 47. § (1) bekezdés, 89. § (1) bekezdés] és a Különös Részben [pl. 139. § (1) bekezdés, 158. § (3) bekezdés, 176/A. § (1) bekezdés, 232. § (1) bekezdés]. Ez nem jelenti sem a példálózóan kiemelt magatartások nyomatékosítását, sem azt, hogy ezek megítélése, súlya az azonos tényállás fogalomkörén belül eltérő lenne.

Arra sincs külön szabály, s ilyen követelmény a jogbiztonság elvéből sem vezethető le, hogy a büntetőjogi diszpozícióban szereplő elkövetési magatartásokat a jogalkotónak milyen szisztéma szerint kell a törvényi tényállás részévé tenni. Az egyes elkövetési magatartások többféleképpen leírhatók, a normatartalom utalhat cselekvési módra, elkövetési eszközre, eredményre stb. A 167/B/2000. AB határozat már utalt rá, hogy amennyiben a törvényből kitűnően az egyes tényállási elemekhez a jogalkotó nem fűz speciális jelentéstartalmat (pl. értelmező rendelkezés formájában), az itt szereplő kifejezéseket a hétköznapi felfogás szerint kell értelmezni (ABH 2002, 1113, 1116.).

A támadott rendelkezésben szereplő elkövetési magatartások világosak, egyértelműek, a tényállás fogalmi elemei hosszú idő óta stabilak, a joggyakorlatban kidolgozottak. A norma szerkezete összhangban áll a Btk. rendszerének dogmatikai szabályaival, pontosan kijelöli a büntetőjogi felelősség alapjait, feltételeit, határait, a norma tartalma pedig nem tartalmaz bizonytalan, homályos vagy többértelmű jogfogalmakat, és nem kíván meg még speciális jogértelmezést sem.

Nem észlelhető jogbizonytalanság abból a szempontból sem, hogy a tényállás nem tartalmazza konkrétan a „csalárd” elkövetési módra történő utalást és a családi elemeket. A 723/B/1991/6. AB határozat szögezte le, hogy: „Valamennyi modern büntetőjogi rendszernek – szinte dogmaszerű – alaptétele a bűnfelelősség elve. [...] A bűnösségen alapuló felelősség elve azt jelenti, hogy a pusztán tárgyi történés mellett vizsgálni kell a tettes viszonyát magatartásához és annak eredményéhez” (ABH 1991,

632, 634.). A konkrét ügyekben pedig mindenkor a bíróság feladata annak vizsgálata, hogy mely magatartások tényállásszerűek. Ez bizonyítási, illetve a bizonyítékok mérlegelésének kérdése és nem lehet absztrakt alkotmányossági vizsgálat tárgya.

2.3. A jogalkotó tisztázta továbbá azokat – az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével, illetve 67. §-ával, valamint a 66. § (1) bekezdésével összefüggésben álló – az indítványban jelzett esetköröket is (inkubátorba kitett gyermek, apai elismerő nyilatkozat, apaság vélelmének megdöntése), amelyek nem vonhatók a büntetőjogi felelősség körébe. A Csjt.-ben foglalt rendelkezésekből következően jogszabály engedélye folytán [Csjt. 36–37. §, 48. § (5) bekezdés] előfordulhatnak olyan esetek, amikor a gyermek tényleges származása nem azonos a jog által elismert családi állapottal. Ez azonban éppen a gyermek érdekét szolgálja. A büntetőjogi értékelést nem kívánó, a gyermek családi állapotának megváltoztatásával járó eseteknek a jog által történő megengedése (eltérése) közvetlenül az államnak, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén alapuló életvédelmi, illetve a gyermek érdekeinek védelmét garantáló, a 67. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségéből fakadnak.

Kétségtelen, hogy az Alkotmánybíróság az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában az önrendelkezési jog alapvető elemének tekintette a gyermeknek a vérségi származása kiderítéséhez, illetve a származás vitatásához való jogát (ABH 1991, 272, 278.). Az előzőekben hivatkozott esetekben a jogszabály viszont biztosítja, hogy az önazonosság-hoz, az önrendelkezéshez való jog ne szenvedjen csorbát. Részben már a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat jogi hatályának beállításához szükséges a gyermek, illetve törvényes képviselő nyilatkozata [Csjt. 37. § (4) bekezdés, 39. § (2) bekezdés]. Részben pedig a Csjt. további szabályai biztosítják azt is, hogy a gyermeknek a tényleges származás kiderítéséhez való joga érvényesüljön [apaság, illetve anyaság vélelmének megdöntése; 40. § (1) bekezdés, 43. §].

Ugyanakkor az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat leszögezte azt is, miszerint „az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének rendelkezését nem lehet úgy értelmezni, hogy az tartalmazza a gyermeknek a családi álláshoz, a vérségi családi tartozáshoz való jogát is. Az idézett alkotmányi szabályból csak a tényleges családi gondoskodáshoz való jogosultság következik. Ez pedig nemcsak a vérségi, hanem az ún. szociológiai családba tartozást és e család részéről való gondoskodást és védelmet is magában foglalja.” (ABH 1991, 272, 278.).

Sem az Alkotmány 67. §-ából, sem az 54. § (1) bekezdéséből nem vezethető le továbbá az anya önrendelkezési jogának olyan értelmű kiterjesztése sem, hogy megválassza gyermekének azt a családot, amelyben optimálisnak, legcélszerűbbnek tartja a kiskorú nevelését. Az örökbefogadás jogintézményének lényegéből – annak egyik válfajából – sem következik, hogy a biológiai szülők (vagy azok egyike) önállóan „gondoskodhatnak” a megszületett gyermek új, szociológiai családjáról. Adott esetben ez a megoldás sérthetné a gyermek önazonosságához való jogának érvényesülését is. Az ilyen egyoldalú rendelkezési jog

különbséget hozna létre továbbá a biológiai szülők között is. Ez utóbbi ütközhetne az Alkotmány 66. § (1) bekezdésébe, nem pedig az apai elismerő nyilatkozatnak, illetve az apaság megdöntésének, továbbá az anonim szülésnek – a korábbiakban kifejtettek szerinti – a büntetlenség körébe tartozó esetei.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 8.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

897/E/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság elutasítja a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvénnyel kapcsolatban előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított – azon indítványt, amely azt kifogásolta, hogy a szakszervezeti tisztségviselők munkaidő-kedvezményének kiszámítására, valamint a szakszervezeti reprezentativitás megállapítására vonatkozó szabályok körében a jogalkotó nem rendelkezett arról, hogy a szakszervezetnek milyen módon kell igazolnia taglétszámát.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvénnyel (a továbbiakban: Mt.) kapcsolo-

latban mulasztás megállapítására irányuló indítványt terjesztett elő. Kifejtette, hogy az Mt. 25. § (1) bekezdése szerint a munkáltató köteles a szakszervezet tisztségviselője számára munkaidő-kedvezményt biztosítani, e kedvezmény mértéke pedig az adott munkáltatóval munkaviszonyban álló szakszervezeti tagok létszámától függ. Ahhoz, hogy a munkáltató eleget tudjon tenni e kötelezettségének – érvel az indítványozó – feltétlenül ismernie kell a vele munkaviszonyban, az adott szakszervezettel pedig tagsági viszonyban álló munkavállalók pontos számát. Rámutat az indítványozó, hogy a szakszervezeti tagok létszámának ezen kívül az Mt. 25. § (4) bekezdésében meghatározott, a szakszervezet tagjai részére járó rendkívüli fizetett szabadság vonatkozásában, illetve a 29. § (2) bekezdése alapján a szakszervezet reprezentativitásának meghatározásánál is szerepe van.

Az Mt. 26. § (1) bekezdése – az indítványozó szerint helyesen – rögzíti, hogy a munkáltató nem követelheti, hogy a munkavállaló szakszervezeti hovatartozásáról nyilatkozzék. Kifogásolhatónak azt tartja e körben, hogy a törvény a szakszervezeti taglétszám megismerésének „jogszerű módját, lehetőségeit” viszont nem tartalmazza. A szabályozás hiánya álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek minősül.

Az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére (amely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg) és leszögezte, hogy „nem vitásan ilyen alapvető jog a munkaviszony és az egyesülési jog”. Megjelölte emellett az Alkotmány 9. §-át, amely „rendelkezik a tulajdon védelméről és a vállalkozás jogáról”. Indokait kifejtve az alkotmányellenességet abban látja, hogy a szabályozatlanság veszélyezteteti, illetve sérti a munkáltatók jogos gazdasági érdekeit, „kontrollálatlan pénzkirámlást” eredményezhet, megteremti ezen kívül a joggal való visszaélés lehetőségét, jogbizonytalanságot okoz, és alkalmas arra is, hogy csorbítsa a szakszervezet törvényes jogait.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

2. Az Mt. érintett rendelkezései:

„25. § (1) A munkáltató köteles a szakszervezet tisztségviselője számára munkaidő-kedvezményt biztosítani.

(2) A munkaidő-kedvezmény mértéke valamennyi tisztségviselőt figyelembe véve összesen – eltérő megállapodás hiányában – minden három, a munkáltatóval munkaviszonyban álló szakszervezeti tag után havi két óra. E kedvezmény mértékébe a munkáltatóval való tárgyalás időtartama nem számít be. A munkaidő-kedvezmény felhasználásáról a szakszervezet dönt. A munkából való távollamaradást előre be kell jelenteni.

(3) A munkaidő-kedvezmény tartamára a tisztségviselőt távolléti díj illeti meg.

(4) A szakszervezet tagjai részére összesen – a szakszervezet által szervezett képzés, illetve továbbképzés céljára – a munkáltató köteles előzetes egyeztetés alapján minden tíz, a munkáltatóval munkaviszonyban álló szakszervezeti tag után évente egy nap rendkívüli fizetett szabadságot biztosítani. A szabadság igénybe vehető mértékét a szakszervezet határozza meg. A szabadság igénybevétele előtt a munkáltatót legalább harminc nappal értesíteni kell.

(5) A szakszervezet kérésére a (2) bekezdés alapján járó munkaidő-kedvezményből fel nem használt időtartamot, de legfeljebb a munkaidő-kedvezmény felét a munkáltató köteles pénzben megváltani. A munkáltató a pénzbeli megváltás összegét az érintett szakszervezeti tisztségviselők átlagos, előző naptári évi átlagkeresete alapján állapítja meg, és havonta utólag – bruttó összegben – fizeti ki a szakszervezet részére. Ezt a pénzüsszeget a szakszervezet csak az érdekvédelmi tevékenységével összefüggő célra használhatja fel.”

„26. § (1) A munkáltató nem követelheti, hogy a munkavállaló szakszervezeti hovatartozásáról nyilatkozzék.”

„29. § (1) A 23. §-ban biztosított jog a munkáltatónál reprezentatívnek minősülő szakszervezetet illeti meg. A reprezentatívnek nem minősülő szakszervezetet is megilleti a 23. § szerinti kifogás joga, ha a munkáltatói intézkedés (mulasztás) jogszabályban foglalt rendelkezést sért.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában reprezentatívnek azt a szakszervezetet kell tekinteni, amelynek jelöltjei az üzemi tanács választáson a leadott szavazatok legalább tíz százalékát megszerzik. Ha a munkáltatónál több üzemi tanácsot választanak, a reprezentativitás meghatározásakor az egyes üzemi tanács választásokon elért eredményeket össze kell számítani. Reprezentatívnek kell tekinteni azt a szakszervezetet is, amelynek a munkáltató azonos foglalkozási csoporthoz (szakmához) tartozó munkavállalóinak legalább kétharmada a tagja.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy mondja ki: a jogalkotó mulasztott, amikor nem rögzítette az Mt.-ben, hogy a szakszervezeteknek hogyan kell

taglétszámukat hitelt érdemlő módon igazolniuk az érintett munkáltatók felé.

Az indítványozó megemlítette az Alkotmány 8. § (2) bekezdését, 9. §-át, továbbá az egyesülési jogot, azt azonban, hogy e rendelkezések milyen összefüggésben állnak mulasztás megállapítása iránti kérelmével, nem indokolta. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. E feltételnek az indítvány ezen része nem tett eleget, ezért azt az Alkotmánybíróság – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján visszautasította.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy érdemi elbírálásra az indítványozónak kizárólag a jogbiztonság sérelmére [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] történő hivatkozása alkalmas, és eljárását e tekintetben folytatta le.

2. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. „E törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállnia. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogalkotói feladat elmulasztása akkor állapítható meg, ha a jogalkotó jogalkotói kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, vagy valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból szükségszerűen következik a jogszabály megalkotásának kényszere. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles tehát eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 86.]. Az állam jogalkotói kötelezettsége – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227, 231.) rámutatott – következhet az Alkotmányból kifejezett rendelkezése nélkül is, ha valamely alkotmányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi.” [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.]

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.]. A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmány-sértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell, hogy alapuljon [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.]. Pusztán valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozásának elmulasztása nem minősül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.].

3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány fennáll-e.

Megállapította egyrészt, hogy az indítványozó által hiányolt, a szakszervezeti taglétszám igazolására vonatkozó szabályt az Mt. valóban nem tartalmaz. Bár van más jogszabály, jelesül a 48/2005. (III. 23.) Korm. rendelet, amely – a munkáltatóknál működő szakszervezetek reprezentativitásának megállapítása érdekében – a kérdéssel foglalkozik, e rendelet azonban csak a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozó munkáltatóknál működő szakszervezetekre vonatkozik.

Mivel tehát sem az Mt., sem más jogszabály nem nyújt általános jellegű eligazítást az indítványozó által felvetett kérdésben, megállapítható, hogy a szabályozási hiány fennáll.

4. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy a fennálló helyzet alkotmányellenes jogalkotói mulasztásnak minősül-e: a szabályozási hiány következtében sérül-e az indítványozó által felhívott alkotmányi rendelkezés, a jogállamiságból levezetett jogbiztonsághoz való jog.

Az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában kimondta, hogy a jogállam alapvető és nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ehhez kapcsolódóan elsőként a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában fejtette ki, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (ABH 1992, 59, 65.)

A munkáltatónak a szakszervezeti tisztségviselőnek járó munkaidő-kedvezmény (illetve bizonyos esetekben a szakszervezeti reprezentativitás) megállapítása során elkerülhetetlenül tisztáznia kell a szakszervezet létszámát. Az Mt. 26. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a munkáltató nem követelheti, hogy a munkavállaló szakszervezeti hovatartozásáról nyilatkozzék. A szakszervezeti hovatartozásról információt nyújthat ugyan, ha a munkáltató vonja le a szakszervezeti tagdíjat, a pontos szakszervezeti

taglétszámot azonban ennek alapján sem lehet megállapítani, a munkavállalói érdekképviseleti tagdíjfizetés önkéntességéről szóló 1991. évi XXIX. törvény alapján ugyanis a munkáltató a munkavállalók munkabéréből szakszervezeti vagy egyéb érdek-képviseleti tagdíjat csak a munkavállaló írásbeli kérelmére vonhat le. Mindezek alapján a munkáltató a taglétszáma vonatkozó információkat lényegében kizárólag a szakszervezetektől kaphatja meg. Mivel a szakszervezeti taglétszám igazolásának problémáját jogszabály nem rendezi, a munkáltató és az érintett szakszervezet között adott esetben okozhat konfliktust az a kérdés, hogy a szakszervezetnek milyen módon kell igazolnia taglétszámát, illetve a munkáltató a taglétszám igazolásának milyen módját köteles elfogadni. Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja azonban megjegyezni, hogy a felek viszonyára a taglétszám-igazolás kérdésével kapcsolatban is irányadó az Mt. 3. § (1) bekezdésében foglalt követelmény, amely szerint a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a munkáltató, az üzemi tanács, a szakszervezet és a munkavállaló a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni. A jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelő együttműködés körébe beletartozik, hogy a munkáltató és a szakszervezet a taglétszám-igazolás számukra elfogadható módjában megegyezzenek. Az igazolás részletes szabályait a felek – amennyiben szükségesnek tartják – kollektív szerződésben is rögzíthetik. Az esetleges jogviták eldöntésére egyebekben az Mt. szabályai irányadók.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy lehetne jogszabályban rendelkezni a taglétszám-igazolás módjáról, mindazonáltal ennek hiánya sem konkrét jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettség elmulasztását, sem alkotmányos alapjog sérelmét eredményező szabályozási hiányosságot nem jelent.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt ezért az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 23.

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

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

61/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. § (2) bekezdése utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 266. § (1) bekezdése c) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 333. § (1) bekezdése utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. § (2) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

5. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 155/A. § (2) bekezdése utolsó mondatának, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 266. § (1) bekezdése c) pontjának, valamint a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 333. § (1) bekezdése utolsó mondatának az Alkotmány 2/A. §-ába ütközése megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, melyben az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 155/A. § (2) bekezdésének utolsó mondatát, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 266. § (1) bekezdésének c) pontját, valamint a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 333. § (1) bekezdésének utolsó mondatát kifogásolja. Véleménye szerint a hivatkozott törvényi rendelkezések, amelyek előírják, hogy előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén a bíróság, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság végzését köteles tájékoztatásul az igazságügyért felelős miniszternek megküldeni, alkotmányelle-

nes. Az indítványozó úgy véli, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezések sértik „a jogállamiság elvét, az Európai Közösség jogát összhangban az Alkotmány 2/A. §-ával a személyes adatok védelmével kapcsolatos alkotmányos alapjogot (mivel annak meg nem engedhető, aránytalan és szükségtelen korlátozását eredményezi), továbbá az Európai Bírósághoz előzetes döntés iránti kérelemmel forduló magyar bíróságok [bírák (ún. referring Member State court)] – alkotmányos védelemben részesülő függetlenségét, és a hatalommegosztás alkotmányos elvét.” Indítványozó aggályosnak tartja a Pp. azon előírását, melynek értelmében az Európai Bírósághoz fordulás esetén a bíró köteles a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékig az ügy tényállását is ismertetni, és azt az illetékes minisztériumnak megküldeni. Az indítványozó szerint a tényállás ismertetése olyan többletinformációt tartalmazhat (pl.: üzleti titok, egyéb különleges adatok), amelynek „egy adott eljárásban részt nem vevő kívülálló személy számára történő továbbítása (...)” szükségtelen és megengedhetetlen korlátozása az Alkotmány 59. § (1) bek.-e utolsó fordulatában biztosított alkotmányos alapjognak”. Állítása szerint ezen alapjog lényeges tartalmát a jogalkotó nemcsak korlátozza, hanem ki is üresíti, így az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével ellentétes. Ez az alapjog-korlátozás szerinte azért is szükségtelen és indokolatlan, mivel a Magyar Köztársaságnak az Európai Bíróság előtti képviselődéséről és az azzal kapcsolatos feladatokról szóló 1084/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat (a továbbiakban: Kh.) értelmében egyébként is az Igazságügyi Minisztérium képviseli a magyar államot, s így a többi érintett résztvevővel együtt az Európai Unió Hivatalos Lapjából tudomást szerezhet, illetve az Európai Bíróság nyilatkozattételre történő felhívásával in concreto is tudomást szerez az esetről. Ugyanakkor a hatalommegosztás elve és a bírói függetlenség elve [Alkotmány 2. §, 45. § (1) bekezdés, 50. § (3) bekezdés, 57. § (1) bekezdés] sérelmét is megvalósulni látja. Szerinte ugyanis, ha valamely bíró több alkalommal fordul az Európai Bírósághoz, akkor annak az érintett bíróra nézve negatív kihatásai is lehetnek, illetve a bírakat az illetékes minisztériummal való előzetes informális egyeztetésre ösztönzi, ami ellentétes a közösségi joggal. A hatalmi ágak szétválasztásának sérelmére vonatkozó állítását pedig azzal indokolja, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezések az igazságszolgáltatási hatalmi ágra olyan kötelezettséget rónak, melyek értelmében köteles együttműködni egy másik – nevezetesen a végrehajtó – hatalmi ágba tartozó szervvel.

2. A fentiekől függetlenül az indítványozó támadja a Pp. 270. § (3) bekezdését is, mert értelmezhetetlennek tartja az abban szereplő, „az ügy érdemi elbírálására kihatóan törvénysértő” fordulatot, mivel az túlzott eljárási szabadságot enged a bíróságoknak. Álláspontja szerint az idézett szövegrész sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 8. § (2) bekezdését, 9. § (2) bekezdését, 13. § (1) bekezdését, valamint 57. § (5) bekezdését.

3. Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügyi és rendészeti miniszter véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

„8. §

(...)

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

„45. § (1) A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi és a munkaügyi bíróságok gyakorolják.”

„50. §

(...)

(3) A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai pártoknak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

„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 kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

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

2. A Be. indítványozó által felhívott rendelkezése:

„266. § (1) A bíróság az eljárást

(...)

c) hivatalból vagy indítványra felfüggeszti, ha az Európai Unióról szóló Szerződésben, illetve az Európai Közösséget létrehozó Szerződésben foglalt szabályok szerint az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezi. E határozatban meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság előzetes döntését igényli, valamint – a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben – ismerteti a tényállást és az érintett magyar jogszabályokat. A határozatot az Európai Bíróságnak, továbbá tájékoztatásul az igazságügyért felelős miniszternek is megküldi.”

3. A Pp. indítványban megjelölt, az indítványozó által kifogásolt, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„155/A. §

(...)

(2) Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezéséről a bíróság végzéssel határoz, egyidejűleg a per tárgyalását felfüggeszti. A bíróság a végzésben meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság előzetes döntését igényli, valamint – a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben – ismerteti a tényállást és az érintett magyar jogszabályokat. A bíróság végzését az Európai Bíróság számára való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszter részére is.”

„270. §

(...)

(2) A jogerős ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés felülvizsgálatát a Legfelsőbb Bíróságtól – jogszabálysértésre hivatkozással – a fél, a beavatkozó, valamint a rendelkezés reá vonatkozó része ellen az kérheti, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

(3) A (2) bekezdésben foglaltak megfelelő alkalmazásával van helye felülvizsgálati kérelemnek a keresetlevelet (fizetési meghagyást) a 130. § (1) bekezdésének a)–h) pontjai alapján idézés kibocsátása nélkül elutasító és a pert a 157. § a) és g) pontja szerint megszüntető jogerős végzés ellen.”

4. A Pp. 270. § (3) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege:

„270. §

(3) Nem tekinthető az ügy érdemi elbírálására kihatónak különösen az a jogszabálysértés, amely

a) a jogerős határozatnak a kamatfizetésre, a perköltség összegére vagy viselésére vonatkozó, illetve a meg nem fizetett illeték vagy az állam által előlegezett költség megfizetésére kötelező részének meghozatala során történt, továbbá

b) a határozatnak a teljesítési határidővel, a részletfizetés engedélyezésével kapcsolatos rendelkezését vagy az indokolását érinti.”

5. A Kbt. hivatkozott rendelkezése:

„333. § (1) Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezi az Európai Közösséget létrehozó szerződésben foglalt szabályok szerint, erről külön végzéssel dönt és egyidejűleg az eljárást felfüggeszti. A Közbeszerzési Döntőbizottság végzésében meghatározza azt a kérdést, amely az Európai Bíróság előzetes döntését igényli, valamint – a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékben – ismerteti a tényállást és a magyar jog érintett szabályait. A Közbeszerzési Döntőbizottság a végzést az Európai Bíróság számára való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszter részére is.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A Pp. felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezései az indítvány benyújtása és az indítvány elbírálása között eltelt időben jelentősen megváltoztak. A Pp. 270. § (3) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos, indítványozó által kifogásolt rendelkezését a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Ppmód.) 14. §-a jelentősen módosította. A Ppmód. következtében a Pp. Felülvizsgálat címet viselő, XIV. fejezetének egésze megváltozott; így jelenleg a felülvizsgálati kérelem előterjesztésének a Pp. 270. § (2) bekezdése értelmében nem csak az ügy érdemi elbírálására kiható jogszabálysértések esetén, hanem minden jogszabálysértés esetén helye van.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – csak hatályban lévő jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól kivétel lehet, ha az eljárás az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján bírói kezdeményezés, vagy a 48. §-a alapján alkotmányjogi panasz tárgyában folyik. A jelen eljárásban előterjesztett indítvány nem tartozik ezek körébe, hanem utólagos normakontrollra irányul. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag, valamint a szabályozás szintje tekintetében is a korábbival azonos (1066/B/1995. AB végzés, ABH 1999, 867, 868.; 1314/B/1997. AB végzés, ABH 2001, 1605, 1606.). Mivel a jogi szabályozás változása következtében az indítványozó által megjelölt korábbi szabályozás helyébe az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott elemet nem tartalmazó szabályozás lépett, az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontja alapján megszüntette.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően alkotmányossági vizsgálatának előkérdéseként az előzetes döntéshozatali eljárások jogi természetével foglalkozott.

Az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés (a továbbiakban: EK-szerződés) 234. cikke (korábban 177. cikke) szabályozza az előzetes döntéshozatali eljárást. Ezen eljárásnak akkor van helye, ha a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan a közösségi joggal kapcsolatos kérdés merül fel, amelynek megválaszolása a bíróság megítélése szerint döntése meghozatalához feltétlenül szükséges, annak előfeltétele. Az előzetes döntéshozatali eljárásokra vonatkozó részletes szabályok megállapítása tekintetében a tagállamok szabadságot élveznek, egyetlen megkötéssel: a tagállami szabályozás nem korlátozhatja az EK-Szerződés 234. cikke szerinti eljárást, ahogyan azt az Európai Bíróság a C–166/73 Rheinmühlen

Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1974] (ECR 33) ügyben ki is mondta.

Az előzetes döntéshozatali eljárás szabályozására vonatkozóan a tagállamok különböző megoldásokat választottak: vagy – nem érezvén eljárásjogi problémát nemzeti bíróságaik előtt folyó ügyekben az Európai Bírósághoz fordulás esetén – semmilyen belső tagállami szabályozást nem alakítottak ki, vagy külön eljárási szabályokat alkottak (pl.: Nagy Britannia, Ausztria, Dánia, Szlovénia, Szlovákia, Cseh Köztársaság, Magyarország).

Az előzetes döntéshozatali eljárás szükségességének eldöntése a nemzeti bíróságok diszkrecionális jogkörébe tartozik; a nemzeti bíróságnak e döntés meghozatala során mérlegelnie kell, hogy szükséges-e a kérdés Európai Bírósághoz utalása az előtte fekvő ügy eldöntéséhez [ld. pl.: 13/68 Salgoil v. Ministero del commercio con l'estero (1968) ECR 661. p.], illetve a feltenni kívánt kérdés mennyiben releváns az ügy megítélése szempontjából. Ez az eljárás a közösségi jog egységes értelmezését hivatott elősegíteni.

3. Ezután az Alkotmánybíróság azon indítványozói állítást vizsgálta, amely szerint az indítványban megjelölt jogszabályhelyek [a Pp. 155/A. § (2) bekezdésének utolsó mondata, a Be. 266. § (1) bekezdésének c) pontja, a Kbt. 333. § (1) bekezdésének utolsó mondata] ellentétesek a közösségi joggal, s így sértik az Alkotmány 2/A. §-át.

Az Alkotmány 2/A. §-át a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt módosító 2002. évi LXI. törvény iktatta be az Alkotmány szövegébe. E rendelkezés Alkotmányba történő beiktatásának célja az volt, hogy megteremtse a Magyar Köztársaság Európai Unióban való részvétele feltételeit és kereteit. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezése felhatalmazást ad arra, hogy a Magyar Köztársaság olyan nemzetközi szerződést kössön, amely alapján egyes, Alkotmányból eredő hatáskörök az Európai Unió többi tagállamával közösen gyakorolhatja, illetve arra, hogy a hatáskörök közös gyakorlása az Európai Unió intézményei útján történjen.

Ennek két korlátja van: (1) a hatáskörök közös gyakorlására az Európai Unió alapító szerződéseiből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig kerülhet sor; (2) csak egyes, Alkotmányból eredő konkrét hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást, vagyis a közösen gyakorolt hatáskörök terjedelme korlátozott.

Az Alkotmánybíróság 1053/E/2005. AB határozatában (ABH 2006, 1824, 1828.) megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése nem minősülnek nemzetközi szerződéseknek, 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) bekez-

désében meghatározott nemzetközi szerződésnek [ld. még: 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. A hivatkozott rendelkezés nem tartalmaz olyan hatáskört, amely a közösségi jogba ütközés vizsgálatára hatalmazná fel az Alkotmánybíróságot. E kérdés eldöntése a közösségi jog szabályai alapján az Európai Közösség szervei, végső soron az Európai Bíróság hatásköre. A magyar jogban alkalmazandó közösségi jog éppúgy érvényes az Alkotmány 2/A. §-a alapján, mint a magyar jogalkotó által alkotott jog.

Ennek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben visszautasította.

4. Hivatkozik az indítványozó az Alkotmány 45. § (1) bekezdése és 50. § (3) bekezdése sérelmére is. Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése a bíróságok szervezetét meghatározó rendelkezést tartalmaz. Eszerint az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, az ítélőtáblák, a Fővárosi Bíróság, a megyei bíróságok, valamint a helyi és munkaügyi bíróságok gyakorolják. Vagyis a bíráskodást, mint állami funkciót kizárólag a politikailag semleges bírói hatalom jogosult gyakorolni. Ehhez szorosan kapcsolódik az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében rögzített bírói függetlenség elve, amellyel az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során már több alkalommal foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság 53/1991. (X. 31.) AB határozatban rámutatott arra, hogy „[a] bírói hatalom – amely a magyar parlamenti demokráciában is elválk a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól – az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, amely az erre rendelt szervezet útján a vitásá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát – amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik – döntően az ítékezésben ölt testet. Ezt fejezi ki az Alkotmány 50. § (3) bekezdése, melynek szóhasználata szerint „[a] bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve”. (ABH 1991, 267.) A bírói függetlenség alapvetően az ítékezésre vonatkozik, és feltételezi a státuszbeli és szervezeti garanciákat is” [ld.: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 256, 261.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében [ld.: 38/1993. (V. 11.) AB határozat (ABH 1993, 263.); 13/2002. (III. 20.) AB határozat (ABH 2002, 85, 100.)] a bíróságok ítélezési függetlensége abban áll, hogy a bíróságok a jogalkotó által az alkotmányos rendnek megfelelő eljárásban és tartalommal alkotott normákat értelmezve önállóan hozzák meg döntéseiket. A „csak a törvényeknek való alávetettség” nemcsak a másik két hatalmi ág befolyásának kizárását – vagyis azt, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre politikailag meghatározott függés – jelenti az ítékezésre, hanem az Alkotmány szabta keretek között a független, folyamatos és

rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is garantálja a bírói függetlenséget.

Az indítványozó szerint az előbb elemzett alkotmányos rendelkezéseket sérti, hogy a Pp., a Be. és a Kbt. hivatkozott rendelkezései értelmében a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzését az Európai Bíróságnak való kézbesítéssel egyidejűleg tájékoztatásul megküldi az igazságügyért felelős miniszter részére is.

Az Alkotmánybíróság ezt az érvet nem tartja megalapozottnak.

A magyar állam képviselét az előzetes döntéshozatalra irányuló ügyekben a Kh. értelmében jelenleg az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium látja el. Az igazságügyi tárca – a Külügyminisztériumot bevonva – koordinálja valamennyi eljárás tekintetében a Bíróság előtti képviselet ellátásához szükséges írásbeli beadványok és egyéb iratok előkészítését, és az egyeztetések alapján elkészíti a beadványokat, továbbá a tárca képviselője látja el a Magyar Köztársaság képviseletét meghatalmazottként az Európai Bíróság előtti eljárásban, bevonva a Külügyminisztérium képviselőjét, illetve együttműködve az eljárás tárgya szerint illetékes minisztérium képviselőjével.

A végzés – amelyet az Európai Bíróság egyébként is valamennyi tagállamhoz eljuttat észrevétel megtétele céljából – megküldése az igazságügyi miniszternek tájékoztatói célt szolgál. Ez nem kifogásolható, nem sérti a bírói függetlenség alkotmányos elvét, mivel nem ítélezési tevékenységbe történő egyedi, külső beavatkozás, hanem csak egy már meghozott döntésről tájékoztatja a hatásköre szerint érintett szervet (minisztériumot). A közigazgatásnak a döntés tartalmára és következményeire semmilyen befolyása nincs, és a tájékoztatással nem is lehet.

Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Pp. 155/A. § (2) bekezdésének utolsó mondata, a Be. 266. § (1) bekezdésének c) pontja, valamint a Kbt. 333. § (1) bekezdésének utolsó mondata nem sérti az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében rögzített bírói függetlenség elvét, így az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

5. Az indítványozó szerint a vizsgált törvényhelyek az Alkotmány 57. § (1) bekezdését is sértik.

Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban mindenkinek alapvető joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

Az Alkotmánynak ez a rendelkezése egyrészt eljárási garanciát jelent, másrészt a bírósághoz fordulás jogát is magában foglalja. Az 57. § (1) bekezdéséből az államra az a kötelezettség hárul, hogy a felmerülő jogviták elbírálására bírói utat biztosítson és a személyek általános jogegyenlőségét a bíróság előtti eljárásban garantálja [így többek között az 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993. 355.].

Az indítványozó által előadott, előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatos rendelkezések és az Alkotmány

57. § (1) bekezdésében rögzített bírósághoz fordulás joga között pedig más tekintetben alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem áll fenn.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban elutasította.

6. Végül az Alkotmánybíróság az indítvány azon részét vizsgálta, amely szerint „alkotmányos aggályokat” vet fel, hogy az Európai Bírósághoz fordulás esetén a bíró köteles a feltett kérdés megválaszolásához szükséges mértékig az ügy tényállását is ismertetni. A tényállás ismertetése olyan többletinformációt tartalmazhat, amelynek „egy adott eljárásban részt nem vevő kívülről személy számára történő továbbítása szükségtelen és megengedhetetlen korlátozása az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglaltaknak”. Az indítvány tehát adatvédelmi okokból kifogásolja a vizsgált törvényhelyeket.

Az Alkotmány 59. §-a szerint mindenkit megillet a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog. E jog tartalma szerint mindenki maga rendelkezik magántitkainak és személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról.

Az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezése esetén a nemzeti bíróság feladata, hogy az Európai Bíróságot minden az előzetes döntéshozatali eljárás során a közösségi jog értelmezése szempontjából lényeges tényről, nemzeti szabályozásról tájékoztassa. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint a felterjesztő bíróság hatáskörébe tartozik, hogy milyen módon gyűjti össze a nemzeti bíróság a szükséges tényeket, a kérdés megválaszolása szempontjából fontos nemzeti joganyagot [ld. pl.: 244/78 Union Laitière Normande v. French Dairy Farmers (1979) ECR 2663; Irish Creamery Milk Suppliers Association (1981) ECR 735]. A Bíróság elé tárt ügyekben a releváns tények, és a kapcsolódó nemzeti jogszabályok ismerete az ügy nemzeti bíróság általi eldöntéséhez alkalmas érdemi választ adó közösségi jog értelmezéséhez szükséges [ld. 83/91 Meilicke v. ADV-ORGA (1992) ECR I. 4935].

Az indítványozó által megjelölt jogszabályok szerint a magyar bíróság, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság Európai Bírósághoz forduló végzése, a felmerülő absztrakt módon megfogalmazott jogkérdést, és az ügy ténybeli háttéréről és a tagállami jogszabályi környezetről a kérdés megválaszolásához szükséges mennyiségű információt tartalmazza. A bíróságok, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság nincs kötelezve különleges adatok megküldésére.

Erre nincs is szükség, mert az Európai Bíróság szerepe az előzetes döntéshozatali eljárásoknál a közösségi jog értelmezése, továbbá alkalmazhatósága kérdésében való döntés, de nem feladata a közösségi jognak konkrét tényállásra történő alkalmazása. Ez a felterjesztő nemzeti bíróság hatásköre. A Bíróság több alkalommal kimondta, hogy a kizárólag belső jogra vonatkozó jogértelmezési kérdéseket felvető ügyekben nincs hatásköre [ld. pl.: Adlerblum v. Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs sa-

lariés 1975, ECR 2147; 97/83 Melkunie ügy (1984) ECR 2367]. Az Európai Bíróság tehát nem dönt sem az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére okot adó jogvitában felmerülő ténykérdésekről, sem a nemzeti joganyag alkalmazásával kapcsolatban felmerült jogvitában. Egyedül a közösségi jog értelmezéséről, illetve a közösségi jog hivatkozott rendelkezése adott ügyre való alkalmazhatósága kérdéséről dönt, ami köti a nemzeti bíróságot, és amely az ügyet ennek alapján maga dönti el.

A kérdés megválaszolásához szükséges ténybeli és jogi információkról – a hivatkozott törvények szerint – az ügyben eljáró bíróság dönt. Ez összhangban van az Európai Bíróság Eljárási Szabályzataival (HL 1991 L 176/7.; HL 1992 L 383/117.; HL 1995 L 44/61.; HL 1997 L 103/1.; HL 1997 L 351/72.; HL 2000 L 122/43.; HL 2000 L 322/1.) (a továbbiakban: Ebesz.), valamint a Bíróság Alapokmányával (a továbbiakban: Statutum) (ld.: Ebesz. 103–105. cikk; Statutum 23–24. cikk); ezek egyrészt előírják, hogy a Bíróság minden olyan okiratot, és tájékoztatást kérhet a nemzeti bíróság által hozzá eljuttatottakon kívül, amelyet a kérdés megválaszolásához szükségesnek tart, másrészt pedig, hogy az előzetes döntéshozatalra irányuló kérelmeket a regisztrációt követően megjelentetik az Európai Közösségek Hivatalos Lapjának C sorozatában, valamint megküldik a tagállamoknak brüsszeli állandó képviselőjükön keresztül, a feleknek pedig jogi képviselőik útján.

Az Alkotmánybíróság szerint a Pp., a Be., és a Kbt. az indítványban kifogásolt szabályai nem ellentétesek az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mivel a magyar bíróságot ilyenkor is kötelezik a polgári vagy büntető eljárási jogi törvények, a Kbt., az egyes titokfajtákat és azok megismerhetőségét szabályozó jogszabályok (az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény, a banktitok esetében a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 50–55. §; az értékpapírtitokra vonatkozóan a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 369–370. §; a biztosítási titokra vonatkozóan a biztosítói intézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény 153–154. §), továbbá a személyes adatok védelméről szóló jogszabályok (a személyes adatok és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény) rendelkezései. A magyar bíróságoknak tehát a kérdés megválaszolásához, illetve az értelmezéshez szükséges adatok felterjesztésekor biztosítaniuk kell a peranyagban található adatok védelmét. Ha esetlegesen mégis szükség lenne védett adatok megküldésére, az Európai Bíróság az Európai Parlament és a Tanács a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint a személyes adatok áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet alapján köteles az esetlegesen hozzá kerülő személyes adatok védelméről gondoskodni, és az eljárása során tudomására jutott titkokat megőrizni. A közösségi intézmények számára rendelkezésre bocsátott adatok védelme szabályozott, így a magyar jogalkotó eljárása e tekintetben alkotmányosan nem kifogásolható.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

<i>Dr. Balogh Elemér s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Bragyova András s. k.,</i> előadó alkotmánybíró
<i>Dr. Holló András s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Kiss László s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Kovács Péter s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,</i> alkotmánybíró
<i>Dr. Lévy Miklós s. k.,</i> alkotmánybíró	<i>Dr. Trócsányi László s. k.,</i> alkotmánybíró

721/B/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 63/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény 58/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.
3. Az Alkotmánybíróság a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény – 2006. június 30-ig hatályban volt – 63/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, melyek a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a vég-

elszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 63/A. §-ának alkotmányellenességét állítva annak megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. Egyik indítványozó – ezen túlmenően – a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 58/A. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte. Az indítványoknak a Cstv. támadott rendelkezése vonatkozásában megállapítható azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság az ügyeket az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzetételéről 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.

2. Mindkét indítvány a Cstv.-nek és a Ctv.-nek a cégben fennálló vagyoni hányadát rosszhiszeműen átruházó személy felelősségének megállapítása érdekében a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény, valamint a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXIX. törvény 3. §-ával, illetve 2. §-ával megállapított, 2005. július 1-től hatályos rendelkezéseit támadta.

A Cstv. 63/A. §-át és a Ctv. 58/A. §-át egyaránt támadó indítvány szerint a jogszabályhelyek olyan teljesen általános, illetve határozatlan fogalmakat, valamint rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek jogilag teljeséggel értelmezhetetlenek, és ebből kifolyólag alkalmazhatatlanok. Nézete szerint „az efféle határozatlan törvényi szövegezéssel szélesre tárt mérlegelési lehetőség jogbizonytalanságot szül”, ezért a támadott rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság (jogbiztonság) követelményét.

Ezen túlmenően álláspontja szerint a Cstv. 63/A. §-a, illetve a Ctv. 58/A. §-a azzal, hogy a korlátlan vagyoni felelősség megállapítása kapcsán indokolatlan különbséget tesz az üzletrészt, részvényt átruházó volt tag és az üzletrésztől, részvénytől meg nem váló tag, illetve az üzletrészt, részvényt vásároló új tag között, sérti az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

A másik indítványozó csak a Cstv. 63/A. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Nézete szerint a támadott rendelkezés „drasztikusan sérti az Alkotmányban megfogalmazott jogállamiságból származó jogbiztonság, a kiszámítható jogalkotás és arányosság követelményét, a joggal való visszaélés tilalmába ütközik, valamint sérti a piacgazdaságból következő korlátolt felelősség alapelvét, a rosszhiszeműség vélelmének tilalmát, ezért ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, illetve 9. § (1) bekezdésével”.

3. Eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Cstv. 63/A. §-át a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi VI. törvény 18. §-a módosította, a Ctv.-t pedig a cégnyilvánosságról, a bírósági

cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Újctv.) 133. § a) pontja 2006. július 1-jével hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság a megváltozott jogi helyzetre tekintettel nyilatkozattételre hívta fel az indítványozókat.

4.1. Egyik indítványozó arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Cstv. 2006. július 1-jétől hatályos 63/A. §-át nem tartja alkotmányellenesnek, eredeti indítványát azonban fenntartotta arra hivatkozással, hogy a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény módosításáról szóló 2006. évi VI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján rendelkezéseit a 2006. július 1. napját követően indult eljárásokban kell alkalmazni. Ebből következően a Cstv. általa alkotmányellenesnek tartott, a módosítás előtt hatályban volt 63/A. §-a a 2006. július 1. napja előtt megindult eljárásokban továbbra is alkalmazandó, így „az alkotmánysértő jogszabály továbbra is a magyar jogrendszer aktív részét képezi”.

4.2. A másik indítványozó az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványát fenntartotta a Cstv. módosított 63/A. §-a tekintetében. Álláspontja szerint továbbra is fennmarad a többségi befolyással bíró tagsági részesedésüket átruházó volt tagok és a tagsági részesedésüket át nem ruházó tagok közötti szükségtelen diszkrimináció. Utal az indítványozó arra, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén – pusztán a vagyoni részesedés átruházása miatt – szankció jelleggel beáll a vagyoni részesedését átruházó volt tag korlátlan felelőssége a felszámolás alá került adós ki nem elégített kötelezettségeiért, míg a vagyoni részesedését át nem ruházó tag korlátlan felelősségének megállapítására a jogszabályi rendelkezés szerint nincs mód, vagy más törvényi rendelkezések folytán csak lényegesen szigorúbb feltételek bizonyítása esetén van mód. Nézete szerint „a jogalkotó ezen szükségtelen megkülönböztetésnek alkotmányos mércével mérhető indokát nem adta”, ezért a Cstv. módosított 63/A. §-a továbbra is sérti az Alkotmánynak a megkülönböztetés tilalmáról rendelkező 70/A. §-át.

A Ctv. támadott rendelkezésével összefüggésben álláspontja szerint az új szabályozás során az indítványban sérelmezett alkotmányos aggályokat zömmel orvosolta a jogalkotó.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a felhívására előterjesztett nyilatkozatok alapján bírálta el.

5. Tekintettel arra, hogy az – egyébként időközben hatályon kívül helyezett – Ctv. 58/A. §-ának alkotmányellenességére vonatkozó állítását az erre hivatkozó indítványozó kiegészítő beadványában tartalmilag visszavonta, az Alkotmánybíróság az eljárást ezen rendelkezés tekintetében az Ügyrend 31. § a) és d) pontja alapján, a rendelkező rész 2. pontja szerint megszüntette.

6. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság csak a konkrét normakontroll iránti eljárásokban; az Alkot-

mánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés, vagy 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetén vizsgálja. [80/B/1993. AB végzés, ABH 1995, 972, 973.; 38/1992. (VI. 22.) AB határozat, ABH 1992, 355, 358–359.; 54/1994. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1994, 289, 290.; 533/B/1994. AB végzés, ABH 1996, 807.; 907/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 917.; stb.]

Ettől a gyakorlatától az Alkotmánybíróság abban az esetben sem tér el, ha a hatályon kívül helyezett jogszabályt a hatályon kívül helyezést követően még alkalmazni kell. „Ha az indítvány tárgyát olyan jogszabály rendelkezésének alkotmányellenessége képezi, amely rendelkezést a hatályon kívül helyezés ellenére a folyamatban levő ügyekben alkalmazni kell, az Alkotmánybíróság csak olyan esetben gyakorolja az Abtv. 1. § b) pontjában meghatározott hatáskörét, ha alkotmányjogi panasszal fordulnak az Alkotmánybírósághoz, vagy folyamatban lévő ügyben az eljáró bíró kezdeményezi azt. Ilyenkor a szabályok ugyanis – továbbhatásuk folytán – a felek közötti jogviszony alakítására alkalmas állapotban vannak.” [907/B/1995. AB végzés (ABH 1997, 917.); ugyanígy a 675/B/1993. AB végzés (ABH 1999, 822.)]

Tekintettel arra, hogy az indítványozó az alkotmányossági vizsgálatot az Abtv. 1. § b) pontjára hivatkozással kérte, az Alkotmánybíróság a Cstv. – 2006. június 30. napjáig hatályban volt – 63/A. § alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tekintetében az eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján, a rendelkező rész 3. pontja szerint megszüntette.

7. Az indítványok további része alapján az érdemi alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmánybíróság a Cstv. 63/A. § tekintetében folytatta le.

II.

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, szülei 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.”

A Cstv. támadott rendelkezése:

„63/A. § Amennyiben az adós ellen megindított felszámolást cégbírói megszüntetési eljárás előzte meg, és az adós a felszámolás kezdő időpontjában saját tőkéjének 50%-át meghaladó tartozást halmozott fel, a felszámoló vagy a hitelező kereseti kérelmére a bíróság megállapítja,

hogy a felszámolási eljárás megindítását megelőző három éven belül részesedését átruházó, többségi befolyással (Ptk. 685/B. §) rendelkező volt tag (részvényes) korlátlanul felel az adós ki nem elégített kötelezettségeiért, kivéve, ha bizonyítja, hogy a vagyoni hányad átruházásának időpontjában az adós fizetőképés volt, a vagyonvesztés csak ezt követően következett be, illetve az adós ugyan nem volt fizetőképés, de a tag (részvényes) az átruházás során jóhiszeműen járt el.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezést a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Korábbi 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 egyenlőként – 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. stb.]

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.]. Törtetlen 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, ABH 2007, 304, 307.]

2. A Cstv. támadott rendelkezése a társasági jog hitelezővédelmi intézményeként szabályozott, úgynevezett felelősségátvitel egy speciális szabályát tartalmazza. A felelősségátvitel (bizonyos jogellenes magatartások esetén) lényegében áttöri a gazdasági társaság tagjának korlátolt felelősségét. Ezt a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 50. §-a úgy határozza meg, hogy a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság jogutód nélküli megszűnése esetén nem hivatkozhat korlátolt felelősségére az a tag (részvényes), aki ezzel visszaélt. A korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság azon tagjai (részvényesei), akik korlátolt felelősségükkel, illetve a társaság elkülönült jogi személyiségével a hitelezők rovására visszaéltak, korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a megszűnt társaság ki nem elégített kötelezettségeiért. A tagok (részvényesek) felelősége különösen akkor állapítható meg, ha a társaság vagyonával sajátjukként rendelkeztek, a társasági vagyont saját vagy más személyek javára úgy csökkentették, hogy tudták, illetve az általában elvárható gondosság tanúsítása esetén tudniuk kellett volna, hogy ez által a társaság a kötelezettségeit harmadik személyek részére nem lesz képes teljesíteni, továbbá ha valamely tag nem pénzbeli hozzájárulását tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel fogadták el. A korlátozott felelősségnek ez az áttörése – a társaság jogutód nélküli megszűnése esetén – a társaság minden egyes tagjára egyaránt vonatkozik. A tag korlátozott felelősége – a társaság jogutód nélküli megszűnése esetén – minden külön eljárás nélkül, a törvény erejénél fogva szűnik meg, válik korlátlan felelősséggé.

A társasági jog ezen általános rendelkezéséhez képest speciális szabályt tartalmaz a Cstv. támadott rendelkezése, amikor is a korlátlan felelősséget kiterjeszti a vagyonhányadát átruházó, volt tagra is. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés a többségi befolyással bíró tagsági részesedést átruházó volt tagok és a tagsági része-

sedést át nem ruházó tagok között tesz alkotmányellenes megkülönböztetést. Az alkotmányossági vizsgálat szempontjából meghatározó kérdés az, hogy a támadott rendelkezésben megfogalmazott tényállás szempontjából a két csoportba tartozó személyek köre azonos helyzetűnek tekinthető-e.

Az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott jogszabályhely pusztán az üzletrésztől (részvényétől) már megvált, (és többségi befolyással rendelkező) volt társasági tagra vonatkozóan tartalmaz rendelkezést. A hátrányos megkülönböztetés szempontjából az indítványozó által hivatkozott két személyi kör alapvetően már ebben a vonatkozásban különbözik egymástól; a tényleges tagoknak – tagsági jogviszonyukból következően – lehetőségük van a társaság működésének befolyásolására, míg a társaságtól megvált tagnak ilyen lehetősége értelemszerűen nincsen. (A társasági működést befolyásoló lehetőség természetesen jogokat és kötelezettségeket egyaránt jelent.) Ebben a vonatkozásban a két személyi kör különbözősége kézenfekvő és egyértelmű. [Szükséges megjegyezni: egy adott társaság vonatkozásában többségi befolyással csak egyetlen tag rendelkezhet. Vö.: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685/B. § (1) bekezdés: Többségi befolyás: az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság (a továbbiakban együtt: befolyással rendelkező) egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával vagy meghatározó befolyással rendelkezik.]

A tagsági részesedésétől meg nem váló tag a társaság jogutód nélküli megszűnése esetén a Gt. hivatkozott 50. §-a szerinti „joggal való visszaélés” esetén a tartozásokért korlátlan felelősséggel tartozik. Ehhez képest a Cstv. támadott rendelkezése az üzletrésztől (részvényétől) megvált tag felelősségére vonatkozóan több, megszorító tényállási elemet is tartalmaz. Ilyen többlet tényállási elem az, hogy *a*) a volt tag többségi befolyást (a szavazatok több mint ötven százalékát) biztosító üzletrészt (részvényt) ruházzon át, *b*) erre három éven belül kerüljön sor, *c*) a társaság saját tőkéjének 50%-át meghaladó tartozást halmozzon fel, végül, de nem utolsón *d*) a felszámolást cégbírósi megszüntetési eljárás előzze meg.

Az Újctv. 89–92. §-ai szerint ha a cég a székhelyén, illetve telephelyén, fióktelepén sem található, és a cég képviseletére jogosult személyek lakóhelye is ismeretlen vagy ismeretlennek minősül, mivel a cég képviseletére jogosult személy lakóhelye külföldön van és nincs a cégjegyzékbe bejegyzett kézbesítési megbízottja, a cégbíróság a Cégközlönyben közzétett hirdetményben felhívja a cég tagjait (részvényeseit), hogy a cég törvényes működéséhez szükséges intézkedéseket hatvan napon belül tegyék meg. Ha a törvényes működés helyreállítása nem történt meg, a cégbíróság határozatot hoz a cég megszüntetésére irányuló eljárás megindításáról. Ha a megszüntetési eljárás elrendelését követően a cég ellen felszámolási eljárás lefolytatása iránti kérelmet nyújtanak be, a felszámolási eljárás lefolytatására illetékes bíróság a kérelem benyújtásáról haladé-

talánul értesíti a cégbíróságot. Ha megállapítható, hogy a cég fellelhető vagyonnal rendelkezik, a cégbíróság a megszüntetési eljárást megszünteti, és kezdeményezi a cég ellen a felszámolási eljárás lefolytatását.

A megszüntetési eljárás tehát a „fantomizálódott” cég megszüntetésére irányul, amikor is a társaság (aktuális) tagjai nem tartják be a cég törvényes működésével kapcsolatos kötelezettségeiket. A Cstv. támadott rendelkezése alkalmazhatóságának további feltétele, hogy a megszüntetési eljárást felszámolási eljárás kövesse, azaz vagy felszámolás iránti kérelmet nyújtsanak be, vagy pedig a cégnek fellelhető vagyona legyen. A volt tag korlátlan felelőssége alkalmazhatóságának fentebb ismertetett konjunktív feltételei a rendelkezés személyi hatályát, vagyis alkalmazhatóságát tovább szűkítik.

A társasági jog egészét figyelembe vevő jogszabályi környezet alapján tehát korántsem lehet azt állítani, hogy a többségi befolyással bíró, üzletrészt (részvényét) átruházó tag, és az azt át nem ruházó tagok egymással összehasonlítható jogi helyzetben lennének, a jogi szabályozás szempontjából homogén csoportot alkotnának. A jogi szabályozás rendszerének zártágát, és az üzletrészt (részvényt) átruházó tagok homogén csoportként való kezelését mutatja, hogy az Újctv. 93. § (2) bekezdése korlátlan felelősségük megállapíthatóságára vonatkozóan a megszüntetési eljárásban is ugyanazokat a kritériumokat határozza meg, mint a felszámolás tekintetében a Cstv. vizsgált 63/A. §-a.

3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Cstv. 63/A. §-ának hatálya alá tartozó személyi kör a jogi szabályozás szempontjából nem képez vele azonos helyzetben lévő, homogén csoportot az ott említett felszámolási eljárás kezdő időpontjában üzletrésszel (részvénnyel) rendelkező társasági tagokkal, ezért a támadott rendelkezés az Alkotmány 70/A §-ának sérelmét jelentő megkülönböztetést nem eredményez. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 8.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság
helyettes elnöke
az aláírásban akadályozott
Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró helyett

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1034/E/2005. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint 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 társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 42–43. §-aival, és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 79–80. §-aival összefüggésben az Alkotmány 59. § (1) bekezdése alapján előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról 2005. évi XCV. törvény 32. § (5) bekezdés g) pontja, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 83. § (4) bekezdés n) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.), és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) adatkezelésre vonatkozó szabályaival összefüggésben terjesztett elő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló kérelmet. Indítványában hivatkozott a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 3. § (3) bekezdésére, melynek értelmében kötelező adatkezelés esetén – egyebek mellett – az adatkezelés időtartamát az adatkezelést elrendelő törvénynek meg kell határoznia. Az említett törvényekben azonban ilyen rendelkezés nem található, melynek következtében a Tbj. és az Ebtv. alapján a születéstől a halálig, illetve azon túl is kezelhető adatok, ez pedig sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt, a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jogot. Erre tekintettel az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: mivel az Országgyűlés a Tbj.-ben, illetve az Ebtv.-ben nem határozta meg az adatkezelés időtartamát, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértészt valószínűleg, és hívja fel a jogalkotót a hiányosságok pótlására.

2. Az indítványozó egy későbbi indítványában az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 32. § (5) bekezdés *g*) pontja, valamint az Ebtv. 83. § (4) bekezdés *n*) pontja alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt terjesztett elő kérelmet. A Gytv. támadott rendelkezése felhatalmazást ad az egészségügyért felelős miniszternek arra, hogy rendeletben szabályozza az orvosi gyógyszerrendelés szabályait, az Ebtv. kifogásolt szabálya szerint pedig az egészségügyért felelős miniszter felhatalmazást kap arra, hogy rendeletben szabályozza a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás rendelésének szakmai követelményeit. Az indítványozó szerint amiatt, hogy az orvosi vényeken szükségszerűen fel kell tüntetni a beteg bizonyos személyes adatait, kötelező adatkezelésre kerül sor. Ennek rendeletben történő előírása sem formailag, sem tartalmában nem felel meg az Alkotmánynak a személyes adatok védelméhez való jogról szóló 59. § (1) bekezdésének. Figyelemmel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére, személyes adat kezelését csak törvényben lehet előírni, ezért a miniszteri rendeletalkotásra adott felhatalmazás – formai okokból – alkotmányellenes.

Az indítványozó szerint tartalmukban azért sértik a támadott rendelkezések az Alkotmányt, mert az Avtv. számos további követelményt állít a kötelező adatkezelést elrendelő jogszabályokkal szemben (pl. csak a cél elérése érdekében elengedhetetlenül szükséges személyes adatok kezelhetők, meg kell jelölni az adatkezelés célját, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, az adatkezelő személyét). A Gytv. 32. § (5) bekezdés *g*) pontjában foglalt felhatalmazáson alapul az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló, többször módosított 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: R1.). Az Ebtv. 83. § (4) bekezdés *n*) pontja alapján alkotta meg a miniszter a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásáról, támogatással történő rendeléséről, forgalmazásáról, javításáról és kölcsönzéséről szóló 14/2007. (III. 14.) EüM rendeletet (a továbbiakban: R2.), valamint a társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESzCsM rendeletet (a továbbiakban: R3.). Az indítványozó szerint, – bár ezek a rendeletek megalkotásukkor is alkotmányellenesek voltak, – a személyhez fűződő jogok különösen súlyos sérelme a társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESzCsM rendelet módosításáról szóló a 38/2006. (IX. 27.) EüM rendelet megalkotásával következett be, mely előírta, hogy az orvosi vényeken fel kell tüntetni a BNO-kódokat.

3. Az Alkotmánybíróság beszerezte az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint az adatvédelmi biztos véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen 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 sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

2. Az Avtv. vonatkozó rendelkezései:

„3. § (3) Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, a kezelendő adatok körét és megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.”

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

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

„14. § (2) A személyes adatot törölni kell, ha

(...)

d) az adatkezelés célja megszűnt, vagy az adatok tárolásának törvényben meghatározott határideje lejárt;

(...)”

3. A Tbj. kapcsolódó rendelkezései:

„AZ ADATSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG TERJEDELME, ADATVÉDELMI RENDELKEZÉSEK

42. § (1) Az igazgatási szervek a nyilvántartási rendszerben az alábbi személyes adatokat tarthatják nyilván és kezelhetik:

a) személyi adatok (név, leánykori név, anyja neve, születési hely, születés éve, hónapja és napja),

b) családi állapot, állampolgárság,

c) lakóhely (tartózkodási hely),

d) foglalkozás, munkahely, munkakör, tevékenység,

e) a rokkantság fokára, az egészségkárosodás mértékére, a rehabilitálhatóságra, az egészségi állapotra, továbbá az élettársra, az eltartott hozzátartozói minőségre vonatkozó olyan adatok, amelyek a társadalombiztosítási ellátás megállapításához szükségesek,

f) jövedelemre vonatkozó adatok,

g) társadalombiztosítási azonosító jel (a továbbiakban: TAJ-szám).

(2)

(3) Az igazgatási szerv, valamint a társadalombiztosítási feladatokat ellátó foglalkoztatók és egyéb szervek nem társadalombiztosítási szerv és természetes személy részére adatot csak törvény, illetve törvény felhatalmazása alapján – a felhasználás céljának és jogalapjának egyidejű megjelölése mellett – jogszabályban meghatározott módon szolgáltathatnak.

(4) A bíróságok, az ügyészségek, a bűnüldözés és a büntetés-végrehajtás szervei, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása érdekében – a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott célok és feltételek teljesülése esetén – e törvény felhatalmazása alapján a nyilvántartásba felvett adatok teljes körének igénylésére jogosultak.

43. § (1) A 42. § (1) bekezdés alapján nyilvántartásba vett adatokból

a) állami adóhatóság, valamint a vámhatóság az ellenőrzési feladatok érdekében az a) pont szerinti adatok, valamint a d) pontból a munkahelyre vonatkozó,

b) az állami adóhatóság, az önkormányzati adóhatóság az adókötelezettség ellenőrzése és az adó-végrehajtási eljárás lefolytatása érdekében az a) pont szerinti adatok, valamint a d) pontból a munkahelyre és a foglalkoztatási jogviszony időtartamára vonatkozó adatok, támogatás megállapítása és ellenőrzése érdekében az e) pontból a rokkantság fokára, az egészségkárosodás mértékére vonatkozó,

c) a munkaügyi és szociális igazgatás szervei az ellátás megállapítása, folyósítása, munkaügyi ellenőrzés céljából az a)–d) és f)–g) pontjai,

d) az egészségügyi ellátást nyújtó szervek (személyek) az egészségügyi szolgáltatói feladataik ellátása érdekében az a)–e) és g) pontjai,

e) az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről szóló kormányrendeletben meghatározott – körzetközponti feladatokat ellátó – települési (fővárosi kerületi) önkormányzatok jegyzői és a cégbíróságok külön törvényben meghatározottak,

f) a menekültügyi hatóság az ellátások és támogatások megállapítása, folyósítása és a jogosultság ellenőrzése céljából az a), d) és f) pontban foglalt adatokról,

g) az egészségügyi államigazgatási szerv szervei egészségfejlesztési tevékenységük ellátása céljából az a)–e) és g) pontjai,

h) a köztartozás behajtására törvény által felhatalmazott szervek e tevékenységük ellátása céljából az a)–d) és f) pontban foglaltak szerinti adatok igénylésére jogosultak.

(2) A 42. § (1) bekezdése szerinti adatok statisztikai célra felhasználhatók és statisztikai célú felhasználásra – személyazonosításra alkalmatlan módon – átadhatók.

(3) Az e törvényben nem szabályozott esetben adatok továbbításának csak akkor van helye, ha ahhoz az érintett írásban hozzájárult.

(4) A társadalombiztosítási nyilvántartásba az érintett betekinthez, a róla nyilvántartott adatairól felvilágosítást kérhet.

(5) Az igazgatási szervek, továbbá a társadalombiztosítási feladatokat ellátó foglalkoztató, illetőleg egyéb szerv vezetője a polgárok személyes adatai védelméért való felelősségének körében köteles olyan technikai és szervezési intézkedéseket tenni, ellenőrzési rendszert kialakítani és adatvédelmi szabályzatot kiadni, amely biztosítja az adatvédelmi követelmények teljesülését.”

4. Az Ebtv. kapcsolódó rendelkezései:

NYILVÁNTARTÁSI ÉS ADATSZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉG

„79. § (1) Az egészségbiztosító – ideértve a társadalombiztosítási feladatokat külön jogszabály vagy megállapodás alapján ellátó munkáltatókat és egyéb szerveket – természetes személyről adatokat az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai, illetőleg a társadalombiztosítási feladatot ellátó szervek hatáskörébe utalt más ellátások megállapítása, folyósítása és ellenőrzése céljából TAJ-számon, társadalombiztosítási folyószámlaszámon, illetőleg nyugdíj-folyósítási törzsszámon tarthat nyilván.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott célra az alábbi személyes adatok tarthatók nyilván:

a) személyazonosító adatok (név, leánykori név, anyja neve, születési hely, év, hónap, nap),

b) családi állapot, állampolgárság, eltartott hozzátartozó és élettárs esetén a hozzátartozói minőség,

c) lakóhely (tartózkodási hely),

d) foglalkozás, munkahely, munkakör, tevékenység,

e) az egészségbiztosítási ellátások megállapításához szükséges egészségügyi adatok,

f) jövedelemre vonatkozó adatok.

(3) Az egészségbiztosító nem társadalombiztosítási feladatokat ellátó szerv és természetes személy részére adatot csak törvény, illetve törvény felhatalmazása alapján – a felhasználás céljának és jogalapjának egyidejű megjelölésével – jogszabályban meghatározott módon szolgáltathat.

(4) A bíróság, az ügyészség, a bűnüldözés és a büntetés-végrehajtás szervei, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása érdekében a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott célok és feltételek teljesülése esetén, e törvény felhatalmazása alapján – a TAJ-szám kivételével – a nyilvántartásba felvett adatok teljes körének igénylésére – figyelemmel az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény rendelkezéseire is – jogosultak. A fogvatartó szervek a fogvatartottak tekintetében jogosultak a TAJ-szám igénylésére is.

79/A. § (1) Az egészségbiztosító az e törvény alapján kötött szerződésekhez kapcsolódóan az Eüak. 4. §-a (2) bekezdésének g) pontjában foglalt célok teljesítése érdekében kezeli az Eüak. 22. §-ának (5) bekezdésében meghatározott adatokat.

(2) Az egészségügyi szolgáltató az (1) bekezdésében meghatározott adatok kezelését, az egészségbiztosító felé történő továbbítását a külön jogszabályban és a szerződésben előírt formában és módon teljesíti.

(3) A nem finanszírozott egészségügyi szolgáltató orvosa gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatással történő rendelése esetén a biztosított TAJ-számát, diagnózisát és az annak alapján rendelt gyógyszer és gyógyászati segédeszköz megnevezését, mennyiségét, a rendelés jogcímét közli – a szerződésében meghatározott időpontig – az egészségbiztosítóval.

80. § (1) A foglalkoztatók, az egyéni vállalkozók és egyéb szervek az egészségbiztosítás pénzbeli és baleseti ellátásainak megállapításához szükséges – külön jogszabályban meghatározott – nyilvántartások vezetésére, valamint adatok bejelentésére kötelezhetők. A foglalkoztatók és egyéb szervek nem kezelhetnek egészségügyi adatot. A nyilvántartások vezetése, illetve az adatszolgáltatás az egészségbiztosító által meghatározott esetben és módon mágneses adathordozón (mágneslemez, mágnesszalag stb.) is teljesíthető.

(2) Az egészségbiztosító felhívására a társadalombiztosítási feladatok ellátásához szükséges adatokat tizenöt napon belül kell közölni.

(3) Az ellátásban részesülő – ha a jogszabály kivételt nem tesz – köteles az egészségbiztosítónak bejelenteni minden olyan tény, illetőleg adatot, amely az ellátásra jogosultságát vagy ellátása folyósítását érinti.

(4) Aki az e törvényben meghatározott bejelentési, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettséget nem vagy késedelmesen teljesíti, illetőleg annak nem az előírt módon tesz eleget, természetes személy 10 ezertől 100 ezer forintig, a Tbj. 4. § a)–b) pontjában meghatározott foglalkoztató, és egyéni vállalkozó 100 ezer forinttól 1 millió forintig terjedő összegű, az elkövetett mulasztással arányos mulasztási bírság fizetésére kötelezhető.

81. § (1) Az egészségbiztosító szak- és pénzügyi ellenőrzése kiterjed az egészségbiztosítás pénzbeli, illetőleg baleseti ellátásaival összefüggő nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére, a társadalombiztosítási feladatokat ellátó szervek hatáskörébe tartozó ellátásoknak és szolgáltatásoknak a jogosultak részére történő megállapítására, folyósítására, továbbá az ezekkel összefüggő ügyviteli feladatok ellátására. Az ehhez szükséges nyilvántartásokat, egészségügyi szolgáltatói jelentéseket, könyvelési és egyéb okmányokat, illetőleg adatokat rendelkezésre kell bocsátani.”

„83. § (4) Felhatalmazást kap az egészségbiztosításért felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg

(...)

n) a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás rendelésének szakmai követelményeit,

(...)”

5. A Gytv. indítvánnyal támadott rendelkezése:

„32. § (5) Felhatalmazást kap az egészségügyért felelős miniszter, hogy

(...)

g) az orvosi gyógyszerrendelés szabályait,

(...)

rendeletben szabályozza.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság előbb a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt vizsgálta meg.

1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése értelmében, ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van: a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget, és a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik. A jogalkotói feladat elmulasztása tehát önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet, a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzetet minden esetben csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani.

Az Alkotmánybíróság töretlenül követett gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotói kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés nemcsak akkor állapítható meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs, hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik, illetve ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik, valamint ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak. [összefoglalóan: 14/2008. (II. 26.) AB határozat, ABK 2008. február, 155, 156–157.]

1.2. Az indítványozó a Tbj. és az Ebtv. adatkezelésre vonatkozó szabályaival összefüggésben kérte az alkotmányellenes mulasztás megállapítását, mivel azok kötelező adatkezelést rendelnek el, de – szemben az Avtv. 3. § (3) bekezdésének előírásával – nem határozzák meg az adatkezelés időtartamát. Az indítvány tehát alapvetően az Avtv. említett rendelkezésének megsértésén alapul.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: önmagában az, hogy egy törvény nem tesz eleget egy másik törvény előírásának, nem eredményez szükségképpen alkotmányellenes helyzetet. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség csak akkor állapítható meg, ha a törvényi előírásnak megfelelő szabályozás elmaradása következtében valamely alkotmányos rendelkezés, alkotmányos alapjog

séreleme is megvalósul. Jelen esetben tehát azt kellett megvizsgálni, hogy az Avtv.-ben foglalt, a kötelező adatkezelés időtartamának meghatározására vonatkozó előírás betartásának elmulasztása előidézte-e az Alkotmánynak a személyes adatok védelméről szóló 59. § (1) bekezdésének a sérelmét.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése értelmében a magán- 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 fejtegette 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.

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.

(...)

Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhoz kötöttség. Ez az jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közzétett célnak. (...) A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, »készletre«, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes.” (ABH 1991, 40, 41–42.)

Az Alkotmánybíróság a 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.)

Jelen ügyben a kérdés alapvetően nem az, vajon célhoz kötötten történik-e az adatkezelés a Tbj. és az Ebtv. alapján, hanem az, hogy alkotmányellenességre vezet-e, ha az említett törvények az Avtv. előírása ellenére nem határozzák meg az adatkezelés időtartamát. A válasz alapját ugyanakkor az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséből és 8. § (2) bekezdéséből fakadó célhoz kötöttség képezi. A személyes adatok védelméhez való alapjog kötelező adatke-

zelés elrendelése révén történő korlátozásának ugyanis minden szakaszban meg kell felelnie a célhoz kötöttség követelményének. Nemcsak a »készletre«, előre meg nem határozott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes, hanem az is, ha a korábban megfelelő célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat a cél megszűnését követően is továbbtárolják, -kezelik. A kötelező adatkezelés időbeli kereteit a célhoz kötöttség jelöli ki, ezért az adatkezelés időtartama legfeljebb addig terjedhet, amíg az a cél, aminek érdekében az adatkezelést elrendelték, folyamatosan fennáll. Abban az esetben, ha a cél megszűnik, az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséből kényszerűen következik, hogy az adatkezelést is meg kell szüntetni. Ezt a követelményt fogalmazza meg az Avtv. 5. § (2) bekezdése is, mely szerint csak a cél megvalósulásához szükséges ideig kezelhetők a személyes adatok.

Az Avtv. 3. § (3) bekezdésében foglalt azon előírás, melynek értelmében kötelező adatkezelés esetén meg kell határozni az adatkezelés időtartamát, ezen követelmény mentén értelmezhető. Az adatkezelést elrendelő törvény által az adatkezelés időtartamaként meghatározott időintervallum azt a maximális időt jelenti, amelynek elteltével az adat tovább már nem kezelhető. Ez az idő ideális esetben megegyezik a cél megszűnésével, így a személyes adatot csak addig kezelik, amíg arra alkotmányosan indokolható okból szükség van, s a határidő elteltével sem áll már fenn az adatkezelés szükségessége. A jogszabály által meghatározott határidőn belül is megszűnhet azonban az adat kezelésének szükségessége. Ilyen esetben, tehát ha a cél megszűnik, meg kell szüntetni az adatkezelést is, azaz a személyes adatokat – az Avtv. 14. § (1) bekezdés d) pontjának megfelelően – törölni kell, függetlenül attól, hogy a jogszabályban meghatározott határidő még nem telt el.

Az adatkezelés időtartamának konkrét jogszabályi meghatározása egyértelműbbé teszi az adatkezelő személyek és szervek számára az adatkezelés feltételeit, s ezzel az érintetteknek is kiszámíthatóbbá és átláthatóbbá válik a rendszer. Az Avtv. 3. § (3) bekezdésével cseng egybe a 6. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint az érintettet egyértelműen és részletesen tájékoztatni kell az adatai kezelésével kapcsolatos minden tényről, így különösen – többek között – az adatkezelés időtartamáról. A 12. § (1) bekezdése szerint pedig az adatkezelő az érintett kérelmére köteles tájékoztatást adni az adatkezelés időtartamáról. Az adatkezelés időtartamának jogszabályi rögzítése egyrészt biztosítja, hogy az érintett az adatkezelés egyik igen lényeges feltételéről pontos tájékoztatást kaphasson, másrészt erősíti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét.

A fentiekből következik, hogy az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében megfogalmazott személyes adatok védelméhez való jog korlátozhatóságának feltétele és egyben legfőbb garanciája is az adatkezelés célhoz kötöttsége, azaz alkotmányosan indokolható volta. Az adatkezelés időtartamának jogszabályi rögzítése pedig az alapjog-korlátozás egy további biztosítója. Ebből azonban nem következik, hogy az indítványban meghatározott módon a

Tbj.-ben és az Ebtv.-ben is általános adatkezelési időtartamot kell meghatározni.

Az Alkotmánybíróság szerint, ha a jogalkotó nem tesz eleget az Avtv. 3. § (3) bekezdéséből fakadó kötelezettségének, az még nem minden esetben eredményez alkotmányellenességet. Ilyen esetben is a cél megszűnésével az adatokat törölni kell, azaz alkalmazni kell az Alkotmány 59. § (1) bekezdését elsődlegesen végrehajtó Avtv. szabályait, jelen esetben a 14. § (1) bekezdés *d*) pontban foglalt rendelkezést. Ha az adat törlése ennek ellenére elmaradt, az érintett személy jogainak megsértése miatt az adatkezelő ellen bírósághoz fordulhat (Avtv. 17. §). További garanciát jelent az adatvédelmi biztos eljárása, aki ha jogellenes adatkezelést észlel, az adatkezelőt az adatkezelés megszüntetésére szólítja fel, s ha az adatkezelő a jogellenes adatkezelést nem szünteti meg, határozattal elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok törlését, megsemmisítését, megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést [Avtv. 25. § (2) és (4) bekezdés].

1.3. A Tbj. 40. §-a értelmében a társadalombiztosítási rendszerek és a magánnyugdíjrendszer hatékony működésének biztosítása céljából az *a)–c)* pont szerinti nyilvántartások (a nyugdíj-biztosítási nyilvántartás adatkezelője a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szerv, az egészségbiztosítási nyilvántartás adatkezelője az egészségbiztosítási szerv, a járulék bevallását, befizetését, végrehajtását tartalmazó nyilvántartás adatkezelője az állami adóhatóság) tartalmazzák a befizetések nyilvántartását, beszedését és az ellátások megállapításához szükséges e törvény szerinti adatokat. A 41. § (1) bekezdése szerint ezek a nyilvántartások tartalmazzák a foglalkoztatók és a biztosítottak törvényben előírt kötelezettségei teljesítésével szolgáltatott mindazon adatot, amelyből biztosítottanként megállapítható a társadalombiztosítási, egészségbiztosítási és nyugdíjjáruelék-alapot képező jövedelem, a biztosított után megfizetett, illetőleg a tőle levont egészségbiztosítási járulék és nyugdíjjáruelék (tagdíj) összege, a biztosítási jogviszony időtartama, valamint a biztosítottat megillető ellátások megállapításához szükséges adat.

A fentiekből kitűnik, hogy a célok sokrétűek, és egységesen nem állapítható meg az adatkezelés megfelelő időtartama. Emellett – mint például az egyes ellátások megállapításához szükséges adat esetén – az adatkezelés időtartama az ellátások jellegéhez igazodik, melyek részletszabályai nem a Tbj.-ben találhatóak. Kétségtelen azonban, hogy a Tbj.-ből hiányoznak az időtartam általános meghatározására vonatkozó előírások. Hiányoznak az ilyen jellegű előírások a nyugdíj-biztosítási nyilvántartás vonatkozásában a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényből, a járulékok bevallása, befizetése és végrehajtása vonatkozásában pedig az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényből is.

Az Ebtv. 79. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az egészségbiztosító – ideértve a társadalombiztosítási feladatokat külön jogszabály vagy megállapodás alapján ellátó munkáltatókat és egyéb szerveket – természetes személyről adatokat az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai, illetőleg a tár-

sadalombiztosítási feladatot ellátó szervek hatáskörébe utalt más ellátások megállapítása, folyósítása és ellenőrzése céljából tarthat nyilván. A (4) bekezdés értelmében a bíróság, az ügyészség, a bűnüldözés és a büntetés-végrehajtás szervei, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása érdekében a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott célok és feltételek teljesülése esetén, jogosultak az adatkezelésre. A 79/A. § (1) bekezdése szerint pedig az egészségbiztosító az Ebtv. alapján kötött szerződésekhez kapcsolódóan az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) 4. § (2) bekezdésének *g*) pontjában foglalt célok teljesítése érdekében kezeli az Eüak. 22. §-ának (5) bekezdésében meghatározott adatokat. Ez a cél az egészségügyi ellátásokra jogosultak részére a kötelező egészségbiztosítás terhére igénybe vehető szolgáltatások rendelkezésének és nyújtásának, valamint a gazdaságos gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz- és gyógyászati ellátás rendelési szabályai betartásának a vizsgálata, továbbá a külön jogszabály szerinti szerződés alapján a jogosultak részére nyújtott ellátások finanszírozása, illetve az ártámogatás elszámolása. Az Eüak. 22. § (6) bekezdése pedig rögzíti, hogy az (5) bekezdés szerinti adatokat azok felvételétől számított tíz évig, amennyiben az adatkezeléssel érintett ügyben bírósági eljárás indult, akkor az ügy lezárásának időpontjáig lehet kezelni. Ezt követően az adatokat meg kell fosztani a személyes azonosítás lehetőségétől.

Az Ebtv.-ben előírt adatkezelési célok – melyek részben fedik a Tbj. által előírt adatkezelési célokat – szintén sokfélék, egységes adatkezelési időtartam azonban itt sem határozható meg.

Bár az Ebtv. valóban nem tartalmaz előírást az adatkezelés időtartama vonatkozásában, az Eüak.-ban több ilyen rendelkezés található. Példaként hozható fel a 22. § (5)–(6) bekezdés már említett szabálya. Ezen kívül az Eüak. 30. § (1)–(2) bekezdése is megfogalmaz az adatkezelés időtartamára vonatkozó rendelkezést. Eszerint az egészségügyi dokumentációt – a képződiagnosztikai eljárással készült felvételek, az arról készített leletek, valamint a (7) bekezdés kivételével – az adatfelvételtől számított legalább 30 évig, a zárójelentést legalább 50 évig kell megőrizni. A kötelező nyilvántartási időt követően gyógykezelés vagy tudományos kutatás érdekében – amennyiben indokolt – az adatok továbbra is nyilvántarthatók. Ha a további nyilvántartás nem indokolt, a nyilvántartást meg kell semmisíteni. Képződiagnosztikai eljárással készült felvételt, valamint a felvétel esetén az arról készített leletet – a felvétel készítésétől számított – legalább 30 évig kell megőrizni. A 30. § (7) bekezdése a vényekkel kapcsolatos adatkezelési szabályt fogalmaz meg: a gyógyszerár a vényeket – a kábítószeres és pszichotróp anyagot tartalmazó gyógyszerre vonatkozó vények kivételével – 3 évig őrzi meg. A kábítószeres és pszichotróp anyagot tartalmazó gyógyszerre vonatkozó vényeket 5 évig kell megőrizni. A kötelező őrzési időt követően a vényeket meg kell semmisíteni.

Megállapítható, hogy a jogalkotó az Avtv. 3. § (3) bekezdéséből fakadó kötelezettségének csak részben tett eleget. Ez azonban – a korábban kifejtettek szerint – nem éri el az alkotmányellenesség szintjét. Amiatt, hogy a Tbj. és az Ebtv. nem teljes körűen tartalmaz rendelkezést az adatkezelés időtartamára vonatkozóan, nem állapítható meg az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének sérelme, mivel az Avtv. általánosan érvényesülő rendelkezései ilyen esetben is megfelelő garanciát nyújtanak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az utólagos normakontrollra irányuló indítványrészt vizsgálta meg.

Az indítványozó szerint a Gytv. 32. § (5) bekezdésének g) pontja, illetve az Ebtv. 83. § (4) bekezdésének n) pontja sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, mivel olyan tárgykörben adnak felhatalmazást miniszteri rendeletalkotásra, amelyről törvényben kellene rendelkezni. A Gytv. támadott szabálya az orvosi gyógyszerrendelés szabályainak megalkotására jogosítja fel a minisztert. Az indítványozó szerint az orvosi vényeken az általános gyakorlat szerint fel kell tüntetni a beteg személyazonosító adatait, ennek a kötelező adatkezelésnek rendelettel történő elrendelése ellentétes az Alkotmánynak a személyes adatok védelméhez való jogot biztosító szabályával. A gyógyszerrendelésre vonatkozó szabályozás implicit módon magában foglalja azt is, hogy ezeket az adatokat feldolgozzák, tárolják, továbbítják. Az Ebtv. kifogásolt előírása arra ad felhatalmazást, hogy a miniszter a gyógyszer, a gyógyászati segédeszköz és a gyógyászati ellátás rendelésének szakmai követelményeit rendeletben határozza meg. Az indítványozó szerint a társadalombiztosítás által támogatott gyógyszerek esetén a vényeken feltüntetett adatok szintén személyes, méghozzá különleges adatok kezelését vonja maga után. Ez különösen attól kezdődően vált alkotmányellenessé, amikortól a vényeken kötelezően fel kell tüntetni a BNO-kódokat.

Mindkét támadott rendelkezés tekintetében megállapítható, hogy azok közvetlenül nem adatkezeléssel összefüggő szabályozásra adnak felhatalmazást, hanem az orvosi gyógyszerrendelés, illetve a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás rendelése szakmai követelményeinek szabályozására. Ugyanakkor a végrehajtott rendeletek vizsgálatából kiderül, hogy azok, így különösen az R1. 7. § (2)–(3) bekezdése, az R2. 1. § (3)–(7) bekezdése és R3. 13. § (3) bekezdése adatkezelésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. Ezek a szabályok – egyebek mellett – arra vonatkoznak, hogy az orvosi vényeken milyen személyes, illetve egészségügyi adatot kell feltüntetni, illetve társadalombiztosítási támogatás csak milyen tartalmú vény alapján számolható el. Ezek mellett azonban az érintett rendeletek számos más kérdéskört is szabályoznak, melyek nem hozhatók összefüggésbe a személyes adatokkal (pl. melyik orvos jogosult gyógyszerrendelésre, melyek az orvos által rendelhető gyógyszerek, melyek a gyógyszerrendelés részletsabályai, hogyan tör-

ténik az egyedi gyógyszerbeszerzés igénylése, a személyi adatokon kívül mi mindent kell feltüntetni az orvosi vényen, mekkora a társadalombiztosítási támogatás maximális mértéke, hogyan történik a társadalombiztosítási támogatás mértékének meghatározása magisztrális gyógyszerek esetében stb.).

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az olyan felhatalmazó norma, mely az orvosi gyógyszerrendelés szabályainak, illetve a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás rendelése szakmai követelményeinek megalkotására vonatkozik, úgy értelmezendő, hogy amennyiben a szabályozás adatkezelési és adatvédelmi kérdéseket is érint, ezek a rendelkezések csak az adatvédelemre vonatkozó törvényi előírások figyelembevételével (lásd különösen az Eüak. rendelkezéseit), azok keretein belül (törvényben meghatározott adatok vonatkozásában és célból, a törvényi rendelkezés konkrét végrehajtásaként) alkothatók meg. Maga a felhatalmazás nem teremt alapot rendeleti szintű adatkezelési előírások létrehozására. Ugyanakkor a felhatalmazó norma csak azért, mert kifejezett módon erre nem utal, nem válik alkotmányellenessé. Ha a felhatalmazás alapján megalkotott rendelet az adatkezelés tekintetében mégis túllépne az említett kereteken, az csak a rendelet alkotmányosságát érinti, a felhatalmazó normáét nem.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Gytv. 32. § (5) bekezdés g) pontja, illetve az Ebtv. 83. § (4) bekezdés n) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 15.

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

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

394/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 195. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 195. §-ának a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és más törvények módosításáról szóló 2005. évi XCI. törvény (a továbbiakban: Btkm.) 4. §-ával beiktatott (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mert ellentétesnek tartja az Alkotmány több §-ával. Hivatkozik az Alkotmány 54. §-ára, mivel az elkövetési magatartás az általános személyiségi joggal függ össze, hiszen a személyi integritáshoz való jog ebből fakad, utóbbiból pedig levezethető a vérségi származás kiderítésének joga. Álláspontja szerint a Btk. 195. § (4) bekezdésében foglaltak így szorosan összefüggnek a családi kapcsolat kialakításának, fenntartásának jogával, hiszen a kiskorú elhelyezésére tipikusan valamelyik szülőnél („vele vérségi vagy egyéb családjogi kapcsolatban álló személynél”) kerül sor. Az indítványozó szerint a törvényi tényálláshoz kapcsolt büntetések közül a szabadságvesztés és a közérdekű munka korlátozza az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében megfogalmazott személyi szabadsághoz való jogot is. Az indítványozó ellentétesnek tartja továbbá a támadott törvényi szabályt az Alkotmány 67. § (1)–(2) bekezdésével is, hiszen a szülő a nevelésről vallott meggyőződése miatt akadályozza meg a kapcsolattartást az arra jogosulttal, ezt azonban jogszerűen nem teheti meg. A fenti alapvető jogok sérelmén keresztül sérülni látja az indítványozó az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is, mivel szerinte mind a polgári, mind a közigazgatási jog megfelelő eszközöket biztosít a kapcsolattartásban gátolt személy részére, míg a büntetőjogi szankció a fenti alapvető jogok szükségtelen és aránytalan korlátozásával jár. Az indítványozó álláspontja szerint sérül a jogbiztonsághoz való jog is [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], mivel a Btk. 195. § (4) bekezdésének, a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Csjt.), a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Gyer.) a címzetti köre egybeesik, ezért nem egyértelmű a címzettek számára, hogy magatartásuk mikor sért büntetőjogi, mikor más jogágbeli normát, s mikor milyen szankcióval kell számolniuk. Végül az indítványozó ellentétesnek tartja a támadott rendelkezést a diszkrimináció tilalmával is [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], mert szerinte a jogalkotó csak meg-

határozott közigazgatási határozatok végrehajtásának elmulasztásához rendel büntetőjogi jogkövetkezményeket. Összességében szerinte a Btk. 195. § (4) bekezdése azt a szülőt hozza hátrányos helyzetbe, akinél a gyermek elhelyezését korábban kedvezőbbnek ítélte, és annak a szülőnek a kapcsolattartáshoz való jogát védi, akit nem tartott alkalmasnak arra, hogy a gyermeket nála helyezze el. Az indítványozó kérelme alátámasztásául több AB határozatra is hivatkozik, így többek között a 20/1994. (IV. 16.), a 21/1996. (V. 14.) és a 37/2000. (X. 31.) AB határozatokra.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az indítványozó több alkotmányi §-t is pontatlanul jelöl meg, azonban beadványa tartalmából kiderül, hogy mikor melyik rendelkezés mely bekezdésének sérelmét állítja.

II.

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

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„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.”

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

2. A Btk. kifogásolt rendelkezése:

„195. § (4) Aki a bírósági vagy hatósági határozat alapján nála elhelyezett kiskorú és a kiskorúval kapcsolattartásra jogosult személy közötti kapcsolat kialakítását vagy fenntartását a kapcsolattartás kikényszerítése érdekében alkalmazott bírság kiszabását követően is akadályozza, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

A Btk. vizsgált tényállása annak a szülőnek (vagy más, a gyermek nevelésére jogosult személynek) a magatartását szankcionálja, aki – a bírósági vagy hatósági határozaton alapuló – kapcsolattartást azt követően is folyamatosan akadályozza, hogy vele szemben a gyámhivatal igénybe vette a kapcsolattartás kikényszerítését biztosító valamennyi eszközt (mediációs eljárás, bírság stb.).

A Btk. 195. § (4) bekezdését a Btkm. 4. §-a iktatta be a törvénybe. A Btkm. 4. §-ához fűzött indokolás a kifogásolt rendelkezés megalkotásának magyarázataként ezt mondja: „A bírói gyakorlat napjainkra gyakorta szembesül olyan esetekkel, amikor az elvált szülő a gyermek és a másik szülő kapcsolattartását bírósági vagy hatósági határozat és végrehajtási bírság kiszabása ellenére megakadályozza, ellehetetleníti. A végrehajtás során a szankciók alkalmazása – a gyakorlati tapasztalatok tükrében – önmagában nem jelent kellő visszatartó erőt. Az a magatartás, mely akadályozza a gyermek és a másik szülő közötti harmonikus kapcsolat kialakítását, fenntartását, a gyermek egész további életére kihatóan komoly lelki válságot okozhat, káros hatással lehet a kiskorú lelki egészségére, erkölcsi fejlődésére, szociális készségeinek kialakulására. Ezért büntetőjogi fenyegetettségének megteremtése indokolt. A törvény e magatartást – annak az előző alakzatokhoz mért tárgyi súlyára tekintettel – vétségként, egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel rendeli büntetni.”

A Btk. 195. § (4) bekezdése tehát nem pusztán a kapcsolattartásról hozott bírósági vagy közigazgatási határozat, hanem a végrehajtásának ellehetetlenítése következményeként lefolytatott hosszadalmas családjogi eljárás megsértésének büntetőjogi szankciója. Mint minden büntetőjogi szankció, ez is az elkövető alapjogainak korlátozását jelenti, melynek alkotmányossága a korlátozás szükségességétől, arányosságától és attól függ, hogy megfelel-e a büntetésekkel szemben felállított egyéb alkotmányos követelményeknek. Az indítványozó több okból is alkotmányellenesnek tartja ezt a tényállást, lényegében azért, mert túlzottnak (aránytalan) tartja a kapcsolattartás megakadályozásának büntetőjogi szankcióját.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy ellentétes-e a Btk. 195. § (4) bekezdése az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével.

Az indítványozó arra hivatkozik, hogy az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) szerint az általános személyiségi jogból fakad a személyi integritáshoz való jog, melyből levezethető a vérségi származás kiderítésének a joga. Szerinte ezek összefüggenek a családi kapcsolatok kialakításával, hiszen a gyermek elhelyezésére rendszerint vele vérségi kapcsolatban levő személynél, tipikusan az egyik szülőnél kerül sor, és a gyermek főszabály szerint vérségi kapcsolatban van a kapcsolattartás

jogosultjával, a másik szülővel (vagy más kapcsolattartásra jogosulttal) is.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában megfogalmazottakat vette alapul, melyben kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Kimondta, hogy a modern alkotmányok, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amely az egyén autonómiájának védelmére szolgál, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította, hogy „[a]z »általános személyiségi jog« részét képezi az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog is. Az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog pedig azt is magában foglalja, hogy mindenkinek a legszemélyesebb joga vérségi származását kideríteni, vérségi jogállását kétségbe vonni vagy felkutatni, illetőleg az, hogy vérségi származását – a vérségi kapcsolatban közvetlenül érintettek körén kívül – senki ne tegye vitássá. Ennek a jognak az elvonása a mások által lefolytatott korábbi perléssel, amelynek eredménye kétségbevonhatatlan és felülvizsgálhatatlan, a gyermek identitásához való jogát sérti és ez egyben az alkotmányosan védett általános személyiségi jog megsértésével jár.” Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy a gyermek vérségi származásának a kiderítése, illetőleg az arra vonatkozó törvényi vélelem vitatása, kétségbevonása, mindenkinek a legszemélyesebb joga, amely az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében írt „általános személyiségi jog” körébe tartozik (ABH 1991, 236, 241–242.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó téves következtetést vont le az Abh.-ban megfogalmazottakból. Vitathatatlan, hogy a Btk. 195. § (4) bekezdésében megfogalmazott törvényi tényállás szorosan összefügg a magánszférához való joggal, illetve a családi kapcsolatok kialakításának, fenntartásának jogával. Az általános személyiségi jogból levezetett vérségi származás megismerésére vonatkozó jogból azonban nem következik semmi a kapcsolattartás korlátozásával, vagy kizárásával kapcsolatban. A vérségi származás ismerete és a kapcsolattartás megakadályozása között ezért nincs alkotmányos összefüggés. Különösen áll ez akkor, ha nem vérségi kapcsolatról, hanem szociológiai értelemben vett családról van szó, hiszen az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően a tényleges családi gondoskodáshoz való jog nemcsak a vérségi családban valósulhat meg (lásd: 982/B/1998. AB határozat, ABH 2006, 1153.). Az elkövetési magatartás tehát nem hozható kapcsolatba a gyermek saját vérségi származásáról szóló ismereteivel, mert a másik szülővel való kapcsolat hiánya aligha járul hozzá a gyermek vérségi származásának megismeréséhez, vagy elismeréséhez. Ennek megfelelően a Btk. 195. § (4) bekez-

désében foglalt büntetőjogi szabály nem sérti az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az Alkotmány 67. §-a értelmében minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges, illetve a szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák. Az indítványozó szerint a szülő (illetve a kapcsolattartás kötelezettje) a nála elhelyezett gyermek neveléséről vallott felfogása miatt akadályozhatja a kapcsolattartást az arra jogosulttal. Ezért kifogásolja a Btk. 195. § (4) bekezdését, mely büntetéssel kényszeríti a szülőt (a kapcsolattartás jogosultját) arra, hogy akár jobb meggyőződése ellenére is engedje a kapcsolattartást az arra jogosulttal, még ha a gyermek számára hátrányosnak tartja is.

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alkotmányos jogát, míg a (2) bekezdés a szülő nevelési jogát határozza meg, ez a gyermek nevelése megválasztásának jogát jelenti. A szülő nevelési jogának tartalma, hogy bizonyos korlátok között maga dönti el, miképpen teljesíti a gyermek nevelésének alkotmányos kötelezettségét. Ez a jog általában a szülőket együttesen illeti meg, főszabály szerint akkor is, ha nem élnek együtt. „E szülői jog lényeges tartalma tehát az: a szülők maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését, oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket. Ebbe külső hatalom, a családon kívülálló személy nem avatkozhat be. A szülőknek e lényeges tartalom belüli jogai nem korlátozhatók.” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 515, 524.) Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a szülő és az állam, a társadalom külső viszonyát szabályozza úgy, hogy a szülőknek a gyermekkel kapcsolatos alkotmányos kötelezettségeit szabja meg. E kötelezettségek: a gyermek védelme és a róla való gondoskodás, illetve a gyermek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődésének biztosítása. A testi fejlődés biztosítására vonatkozó kötelezettségek a tartás, gondozás, míg a szellemi, erkölcsi fejlődés lehetővé tétele a nevelés megválasztásával [Alkotmány 67. § (2) bekezdés], a világnézeti, vallási, kulturális, művészeti, tudományos oktatásának meghatározásával rendszeresen a családban történik; ennek nemléte (felbomlása) vagy működési zavara esetén az együtt nem élő szülő vagy más jogosulttal való kapcsolat pótolja a családi környezetet.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügy elbírálásakor a – fentebb már idézett – 995/B/1990. AB határozatban foglaltakat tekintette irányadónak: „[a] gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához” (ABH 1993, 515, 524.). Habár a fentieket az Alkotmánybíróság a gyermek tartására vonatkozó szabályokkal összefüggésben mondta

ki, az Alkotmánybíróság szerint a felnőtté váláshoz szükséges feltételek körébe nem csak az anyagi, hanem lelki, szellemi, erkölcsi feltételek is beletartoznak, köztük a gyermek különélő szülőjével való kapcsolattartása (kialakítása, fenntartása) is.

Az Alkotmánybíróság eljárása során áttekintette a szülő és gyermek közötti kapcsolattartás legfontosabb szabályait tartalmazó Csjt.-, valamint a Gyer.-rendeleteket.

A Csjt. 92. §-a a gyermek és a különélő szülő [vagy más jogosult, például nagyszülő, nagykorú testvér – Gyer. 28. § (1) bekezdés] számára személyes kapcsolat fenntartását, a kapcsolattartás módjának rendezését biztosítja. A kapcsolattartásnak mind a gyermek, mind a különélő szülő érdekében megfogalmazott szabálya a gyermeknek a különélő szülővel való érintkezését, illetőleg ennek a szülőnek a gyermek nevelésében való közreműködését hivatott biztosítani akkor is, ha utóbbi a gyermek gondozásában közvetlenül nem vesz részt. Ez a rendelkezés a kapcsolattartás jogát a gyermeknek arra vonatkozó jogaként határozza meg, hogy különélő szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, ugyanakkor a kapcsolattartás joga a szülő kötelezettsége is: a gyermekétől különélő szülőnek nem csak joga, hanem kötelessége is, hogy gyermekével rendszeresen érintkezzen, fejlődését figyelemmel kíséresse, segítse, a gyermeket nevelő szülő – vagy más személy – pedig köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani.

A Gyer. a kapcsolattartás céljaként azt határozza meg, hogy a gyermek a kapcsolattartásra jogosulttal a családi kapcsolatot fenntarthassa, valamint a kapcsolattartásra jogosult szülő a gyermek nevelését, fejlődését folyamatosan figyelemmel kíséresse, tőle telhetően segítse (27. §).

A kapcsolattartásról a szülők megegyezésének hiányában a gyámhatóság, illetve bizonyos esetben a bíróság dönt. A gyámhatóság, illetőleg a bíróság a felróható magatartást tanúsító szülő kapcsolattartási jogát a gyermek érdekében korlátozhatja vagy megvonhatja, illetőleg e jog gyakorlásának szünetelését rendelheti el [Csjt. 92. § (4) bekezdés], azonban ilyen magatartás vagy körülmény hiányában a jogosulttól a kapcsolattartás nem vonható meg [Gyer. 27. § (6) bekezdés].

A szülőnek, illetve annak a személynek, akinél a gyermeket elhelyezték (a kapcsolattartás kötelezettje) joga van ahhoz, hogy a kapcsolattartási jog korlátozását, szüneteltetését, vagy megvonását kérje a gyámhivaltól, vagy a bíróságtól, ha a kapcsolattartás jogosultja a jogával a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére visszaél, vagy nem a szabályozásnak megfelelően él kapcsolattartási jogával, illetve ha ezen kötelezettségének önhibájából hat hónapig nem tesz eleget [a kapcsolattartási jog korlátozása, Gyer. 31. § (2) bekezdés], továbbá ha a jogosított a jogával a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére súlyosan visszaél, a kapcsolattartási jog szüneteltetése kérhető, és abban az esetben, ha a jogosított a jogával a gyermek vagy a gyermeket nevelő személy sérelmére súlyosan visszaél, és e magatartásával a gyermek nevelését és fejlődését súlyosan veszélyeztette, a kapcsolattartás

megvonása kérhető [Gyer. 31. § (4)–(5) bekezdés]. A kapcsolattartást rendező határozat jogerőre emelkedésétől számított két éven belül a kapcsolattartás újraszabályozása is kérhető, ha a körülmények, amelyekre a bíróság vagy a gyámhivatal a döntését alapította utóbb lényegesen megváltoztak, és a kapcsolattartás újraszabályozása a gyermek érdekeit szolgálja [Gyer. 32. § (1) bekezdés].

A fentiekre tekintettel nem megalapozott az indítványozó állítása, hogy a „különélő szülő kapcsolattartás során kifejtett normaszegő magatartását egyik jogág sem szankcionálja”, illetve hogy a „nevelésre alkalmasabbnak ítélt szülőnek aránytalanul kevesebb jogi eszköz áll rendelkezésére a különélő, a kapcsolattartási normákat megszegő szülővel szemben”, hiszen a kapcsolattartás kötelezettjének jogszabály-biztosította lehetősége, hogy a kapcsolattartás jogának korlátozását, szüneteltetését vagy leg súlyosabb esetben megvonását kérje, ehhez a jogszabályban felsorolt feltételeknek kell fennállniuk, azaz nem elegendő az a szubjektív szülői meggyőződés, hogy ez a gyermek érdeke.

Az Alkotmánybíróság szerint a nevelés szabad megválasztásának Alkotmányban rögzített joga nem tartalmazza a gyermeknek a kapcsolattartásra jogosulttól való eltiltását, vagy a kapcsolattartás megakadályozását. A nevelés joga a gyermek nevelésével kapcsolatos döntések – iskola-választás, világnézeti nevelés, pályaválasztás stb. – meghatározását jelenti. Ettől különbözik a nevelés, mint a gyermek szocializációjának folyamata. Ennek alakulására a nevelés meghatározására jogosult szülőnek csak korlátozott befolyása van, mert azt részben tőle független tényezők határozzák meg. Alkotmányjogi szempontból csak a nevelés megválasztása – azaz a szülő döntési joga – jön szóba, ebben pedig mindkét szülő (illetve nevelésre jogosult) joga azonos. A Btk. 195. § (4) bekezdésében foglalt vétség a szülő (vagy más jogosult) kapcsolattartási jogáról hozott bírósági vagy közigazgatási határozatok meg nem tartását szankcionálja, ami a gyermek nevelése megválasztásának jogát korlátozza annál a szülőnél, akinél a gyermeket elhelyezték. A korlátozás mégsem alkotmányellenes, mert az a másik nevelésre jogosult szülőt védi, a büntetés kilátásba helyezésére a kapcsolattartás kikényszerítése érdekében szükség van. A különélő szülő nevelési joga – annak ellenére, hogy a gyermeket nem nála helyezték el – korlátlanul fennmarad; kapcsolattartási joga ennek gyakorlásához tartozik. A kifogásolt törvényi tényállás tehát nem korlátozza az Alkotmány 67. §-ában foglalt alkotmányos jogot, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy – az indítványozó állításának megfelelően – a Btk. 195. § (4) bekezdésében felsorolt szankciók közül a szabadságvesztés és a közérdekű munka büntetés kilátásba helyezése – az Alkotmány 8. § (2) bekezdését és 55. § (1) bekezdését egymásra vonatkoztatva – korlátozza-e a személyes szabadságot.

Az Alkotmány 55. § (1) bekezdés szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 55. § (1) bekezdésével összefüggésben több határozatában megállapította, hogy a személyes szabadság alkotmányos alapjogát törvény – büntető jogszabály – az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja, a korlátozó rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükséges és arányos [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.]. A jelen ügyben tehát az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a szabadságvesztés, illetve közérdekű munka szükséges büntetések-e a kiskorú veszélyeztetése törvényi tényállásának kifogásolt esetében, illetve arányosak-e az elérni kívánt céllal.

A 104/2007. (XII. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a következőképpen foglalta össze a személyi szabadsághoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát: „A magyar jogrendszerben a személyi szabadsághoz való jog korlátozásának számos formája ismert. Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban az alapjog korlátozásának kérdését döntően a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódóan a büntető anyagi jogi szankciók, az eljárási kényszereselekmények és büntetésvégrehajtás vetületében vizsgálta [...]”.

A pszichiátriai betegek jogainak korlátozására vonatkozó 36/2000. (X. 27.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány 55. § (1) bekezdése a személyi szabadsághoz való jogot általános érvénnyel deklarálja és e jog »érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésakor.« A mozgás és helyváltoztatás szabadságát érintő korlátozó rendelkezések alkotmányosságának megítélése pedig minden esetben az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint, a szükségesség – arányosság tesztje alapján történhet (részletesen: ABH 2000, 241, 270–272.). E határozat alaptételeiből kiindulva, és figyelembe véve a büntetőjogi tárgyú határozatokban megfogalmazott speciális követelményeket is, az egyes rendőrségi kényszerintézkedések alkotmányosságát (is) vizsgáló 65/2003. (XII. 18.) AB határozat a személyi szabadság korlátozásának alkotmányossági kritériumait általános érvénnyel foglalta össze. E szerint: a személyi szabadság »korlátozásra vonatkozó szabályozásnak – az Alkotmány rendelkezéséből fakadóan – tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határozni az adott korlátozási formának megfelelő eljárást. A korlátozás arányosságának és ezzel együtt alkotmányosságának megítélését az alkotmányi követelményeken alapuló tényezők befolyásolják. Ennek körében meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokoltsága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt megillető jogok

gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadság-elvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfelelése.« (ABH 2003, 707, 716.)» (ABH 2007, 880, 882.)

A Btk. 195. § bekezdései a kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény egyes elkövetési magatartásait tartalmazzák. A bűncselekmény jogi tárgya minden esetben a kiskorúak testi, szellemi és erkölcsi fejlődése, azonban az egyes bekezdések eltérő elkövetési magatartásokat szankcionálnak.

A támadott törvényi tényállás speciális elkövetési magatartást szankcionál. A jogalkotó a kapcsolattartás akadályozását rendeli büntetni, a kiskorú veszélyeztetése ebben az esetben a kapcsolattartás (kialakítás, fenntartás) akadályozásával valósul meg, a büntetendőség további feltétele, hogy a gyermekkel való kapcsolattartást korábban már bíróság alkalmazásával se sikerüljön kikényszeríteni.

A szülők (a gyermek nevelésére jogosultak) közötti elmentések gyakran a másik féllel való kapcsolattartás ellehetetlenítésében, akadályozásában testesülnek meg, ami a másik féllel való harmonikus kapcsolat kialakításának is akadálya, és ennek hiánya a gyermekben lelki károsodást is okozhat, így alkalmas arra, hogy a kiskorú lelki, szellemi, erkölcsi fejlődését veszélyeztesse.

A támadott rendelkezés célja tehát a fentiek megelőzése érdekében a kapcsolattartási jogában akadályozott szülő jogának biztosítása, ha az egyébként rendelkezésre álló enyhébb (kevésbé jogkorlátozó) jogi eszközök alkalmazása kevésnek bizonyul, azaz a kapcsolattartás másképpen nem biztosítható. Ezzel összefüggésben utal az Alkotmánybíróság – ahogy az indítványozó is – a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltakra, eszerint: „[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 Btk. 195. § (4) bekezdésben a jogalkotó a szülő –, illetve elsősorban a gyermek – kapcsolattartási joga gyakorlásának ismételt, szándékos megghiúsítását szankcionálja, a büntetés feltételül azonban bírság kiszabását követeli meg.

Ha a gyámhivatal megállapítja, hogy a kapcsolattartásról hozott határozatnak valamelyik fél saját hibájából ismételt nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, és ezáltal

nem biztosítja a zavartalan kapcsolattartást, így a gyermek fejlődését veszélyezteti, a gyámhivatal végzéssel elrendeli a végrehajtást. A végrehajtást elrendelő végzésben a mulasztó felet felhívja, hogy többek között a végzés kézhezvételét követően esedékes kapcsolattartásnak tegyen eleget, illetve hagyjon fel a gyermeknek a másik fél ellen történő nevelésével, valamint figyelmezteti a fenti kötelezettség önhibából történő nem teljesítésének jogkövetkezményeire [Gyer. 33. § (2), (4) bekezdés *a*)–*b*) pont]. Ha a mulasztó fél (akár a kapcsolattartásra jogosult, akár a kötelezett) a végrehajtást elrendelő végzésben foglaltaknak nem tesz eleget, a gyámhivatal a következőket teheti: egyrészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 140. § (1) bekezdése *d*) pontjának megfelelően eljárási bírságot szabhat ki, valamint ezen túlmenően végzéssel kezdeményezheti a gyermekjóléti központ kapcsolattügyelete, illetve a gyermekjóléti szolgálat közreműködését vagy a védelemben vétel elrendelését, ha a kapcsolattartás gyakorlása konfliktusokkal jár, folyamatosan akadályokba ütközik, illetve a felek között kommunikációs zavarok állnak fenn, valamint kezdeményezheti gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás igénybevételét, ha a felek bejelentik szándékukat ennek igénybevételére, utóbbi esetben a Gyer. 30/A. § (2) bekezdése alapján felüggeszti a végrehajtási eljárást. Amennyiben a kapcsolattartásra kötelezett a gyermeket bizonyíthatóan folyamatosan a kapcsolattartásra jogosult ellen neveli és a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatnak a felsorolt végrehajtási intézkedések ellenére sem tesz eleget, a gyámhivatal pert indíthat a gyermek elhelyezésének megváltoztatására, feltéve, hogy az elhelyezés megváltoztatása a kiskorú gyermek érdekében áll, vagy feljelentést tehet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 8. §-a (2) bekezdésének *a*) pontja alapján a Btk. 195. §-ának (4) bekezdése szerinti kiskorú veszélyeztetése miatt [Gyer. 33. § (5), (7) bekezdés].

A fentiek alapján megállapítható, hogy a gyámhivatalnak a feljelentés megtétele előtt sokféle, a büntetőjoginál enyhébb eszköz áll rendelkezésére a kapcsolattartás kikényszerítésére. Ennek alapján elmondható, hogy a Btk. 195. § (4) bekezdés szerinti feljelentés valóban a legvégső eszköz (ultima ratio), mivel a gyámhivatal eredménytelen eljárása a büntetendőség törvényi tényállás szerinti előfeltétele. Nem megalapozott tehát az indítványozó állítása, hogy a Csjt. és a Gyer. elegendő eszközt biztosít a kapcsolattartási viták esetére, így a Btk. 195. § (4) bekezdés szerinti kiskorú veszélyeztetése törvényi tényállása szükségtelen és aránytalan korlátozása a személyi szabadságnak, mivel a Btk. 195. § (4) bekezdés alkalmazására kizárólag a fenti eljárások kimerítése után, eredménytelenségük esetén – ha a kapcsolattartás kötelezettje a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatnak a felsorolt végrehajtási intézkedések ellenére sem tesz eleget – kerülhet sor. Ha a Gyer. és a Csjt. – adott esetben – valóban „ele-

gendő eszközt” biztosít, a Btk. 195. § (4) bekezdése nem alkalmazható. A kapcsolattartás jogának gyakorolhatósága érdekében a büntetőjogi fenyegetettség szükségesnek tekinthető. [Az indítványozó maga sem vitatja a Btk. 195. § (4) bekezdésében foglalt tényállás alkotmányos célját, csupán aránytalannak tartja a büntetőjogi kényszer (illetve a vele való fenyegetés) alkalmazását.]

Ha a büntetéssel járó alapjog-korlátozás szükségességét az Alkotmánybíróság elfogadja, mint ebben az esetben, az aránytalanság a büntetéssel védett alapjog (a bűncselekmény jogi tárgya) és a büntetés, mint alapjog-korlátozás között lehetséges. Aránytalanság akkor állna fenn, ha a büntetés mértéke – ami megfelel az alapjog-korlátozásnak – és a vele védendő alapjog [itt: a szülő nevelési joga és a gyermek gondoskodáshoz való joga, Alkotmány 67. § (1) és (2) bekezdés] között egyenlőtlenség mutatkozik: az egyik félnek okozott alapjogsérelem meghaladja a másik személyt érő alapjogsérelem súlyát. Másképpen fogalmazva akkor, ha a büntetés alkalmazása vagy a vele való fenyegetéssel okozott alapjogsérelem lényegesen nagyobb, mint a törvényi tényállással védett alapjog gyakorlásának elmaradásából vagy megnehezüléséből származó sérelem.

Erről a jelen ügyben nincs szó. A jogi szabályozás bemutatott egészét figyelembe véve a kiszabható büntetés az Alkotmánybíróság véleménye szerint nem tekinthető aránytalanul súlyosnak. A bűncselekmény tényállási eleme, hogy az elkövető makacsul akadályozza egy közigazgatási vagy bírósági határozat végrehajtását, továbbá az is, hogy a korábban alkalmazott enyhébb szankciók ne vezessenek eredményre. A törvényhozó az enyhébb eszközök sikertelensége esetén vagy beletörődik az alapjog sérelmébe (mint „kisebb rosszba”), vagy megkísérli az alapjog védelmét büntetőjogi szankciók alkalmazásával. A törvényhozó (mint a Btkm. előtt) mérlegelhet úgy is, hogy az alapjogvédelmi cél büntetőjogi fenyegetés nélkül is elérhető. Ha a jogalkalmazói és más tapasztalatok alapján a törvényhozó büntetőjogi fenyegetést is szükségesnek tart, ez nem alkotmányellenes, ha megfelel az alapjogkorlátozás feltételeinek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelenlegi szabályozás ilyen: a kiszabható büntetés legmagasabb tétele az egy évi szabadságvesztés, de a törvény alapvetően a személyi szabadságot kevésbé korlátozó büntetési nemeket részesíti előnyben. Az Alkotmánybíróság abból indul ki, hogy a büntetés kiszabásakor a szabadságvesztés a vagylagosan meghatározott más büntetési nemek mellett inkább kivételes, és még kivételesebben alkalmazható a végrehajtható szabadságvesztés, így az aránytalanság érve nem fogadható el.

Mindezek alapján a Btk. 195. § (4) bekezdésében foglaltak nem állnak ellentétben az Alkotmány 8. § (2) és 55. § (1) bekezdésével, és nem járnak a személyi szabadság korlátozásával, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: közvetve a pénzbüntetés is korlátozhatja a személyi szabadságot, ha a Btk.

52. §-nak megfelelően, meg nem fizetése esetén, fogházban végrehajtható szabadságvesztésre kell átváltoztatni; az indítványozó azonban kizárólag a szabadságvesztés és a közérdekű munka büntetés személyi szabadságot korlátozó voltát állította.

4. Nem megalapozott a jogbiztonság sérelmére alapított érv sem. Az indítványozó ezzel összefüggésben azt kifogásolta, hogy a Btk. 195. § (4) bekezdésének, a Csjt. 72/A. §-ának és a Gyer. 30/A.–33. §-ának címzett köre egybeesik, és így nem világos az érintett normák címzettjei számára, hogy magatartásuk mikor melyik jogág normáit sérti, és mikor milyen szankcióval kell számolniuk, holott a kiszámíthatóság nemcsak egyes normák, hanem a jogrendszer egésze tekintetében is követelmény. Indokolásul a 26/1992. (IV. 30.) AB határozatból idéz: „[a]z Alkotmánybíróság elvi élel mutat 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” (ABH 1992, 135, 142.).

Az Alkotmánybíróság a normavilágosság követelményét a jogbiztonságból, mint a jogállamiság egyik fontos alapértékéből vezeti le. Az Alkotmánybíróság több határozatában, így az indítványozó által idézett 26/1992. (IV. 30.) AB határozatban is foglalkozott a jogszabályok normatartalmával kapcsolatos elvárásokkal. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat szerint „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.)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen és így a norma – hatását tekintve – kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, vagy ha tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyan mértékben ellentmondásosak, hogy annak feloldására a jogszabály értelmezése nem elegendő [többek között: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.; összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378–380.].

Az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlatát figyelembe véve az adott esetben nem állapítható meg a jogbiztonság sérelme, mert a kifogásolt rendelkezés normatartalma az elvárható mértékig világos és egyértelmű. Az Alkotmány-

bíróság szerint nem sérti a jogbiztonság követelményét, ha egy tárgykörre több jogszabály is tartalmaz rendelkezéseket. Az adott esetben a norma címzettjei számára nyilvánvaló, hogy magatartásuk mikor vonhat maga után büntetőjogi szankciót, annál is inkább, mivel a büntetés kiszabása ebben az esetben már – a fent kifejtettek szerint – *ultima ratio*, melynek alkalmazhatóságára a gyámhatóság nem mulaszthat el emlékeztetni [Gyer. 33. § (4) bekezdés b) pontja]. A kapcsolattartás kötelezettjének attól kezdve, hogy a kapcsolattartást akadályozza, vagy ellehetleníti, a tényállás szerint tisztában kell lennie azzal, hogy magatartásával jogsértést valósít meg, hiszen a kapcsolattartási jogot szabályozó bírói vagy közigazgatási döntés ellenére cselekszik. Mindezekre tekintettel a Btk. támadott rendelkezése nem áll ellentétben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal sem.

5. Az Alkotmánybíróság végül megvizsgálta a Btk. 195. § (4) bekezdésének az Alkotmány 70/A. §-ával való ellentétét is. Az indítványozó szerint „a jogalkotónak szabadságában áll”, hogy közigazgatási határozatok „végrehajtásának elmulasztásához” büntetőjogi jogkövetkezményeket fűzzön, azonban nem teheti meg azt, hogy egyes, önkényesen kiválasztott határozatok végre nem hajtása esetén helyezzen kilátásba szankciót, valamint szerinte a közigazgatási határozatok végrehajtására kötelezett személyek homogén csoportnak tekinthetők.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette álláspontját a hátrányos megkülönböztetés tilalma tekintetében. Ezekben – többek között – megállapította azt, hogy az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka van, azaz nem önkényes [pl. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73.]. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem tekinthető az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás különböző alanyi körre eltérő rendelkezéseket állapít meg, alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható – azonos csoportba tartozó – személyi körben vethető fel. „Hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása. Nem lehet viszont hátrányos megkülönböztetésről beszélni akkor, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket.” [8/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 56, 59.]

Az Alkotmánybíróságnak tehát abból kellett kiindulnia, hogy a vizsgált szabályozás tekintetében mi tekinthető homogén csoportnak, homogén csoportot képeznek-e a közigazgatási határozatok által kötelezett személyek. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Btk. 195. § (4) bekezdés vonatkozásában az adott esetben a közigazgatási határozatok címzettjei közül az a személyi kör tekinthető homogén csoportnak, mellyel szemben a kapcsolattartás akadályozása vagy ellehetlenítése miatt közigazgatási határozattal bírság kiszabására került sor.

A közigazgatási határozatok tartalmát az alkalmazott jogszabály határozza meg; a megkülönböztetés azon alapul, hogy a bűncselekmény elkövetője nem tesz eleget jogi kötelezettségének. A törvény azok között tesz különbséget, akik a közigazgatási vagy bírói határozat szerint cselekszenek és azok között, akik tudatosan nem tesznek eleget a határozatoknak. A közigazgatási határozatoknak eleget nem tevők között a határozat tartalma, és így a határozatban alkalmazott jogszabály alapján tett a törvényhozó különbséget és rendelte büntetni azokat, akik egy alapvető és alapjogi védelem alatt álló családjogi kötelezettségnek nem tesznek eleget. Ez a megkülönböztetés – lévén szó azonos csoportra nézve azonos szabályozásról – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján nem kifogásolható.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Btk. 195. § (4) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 23.

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

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

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

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

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

427/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 8. § (1) bekezdése, 19. § (3) bekezdése, 22. § (3) bekezdése, 23. § (1) bekezdése, valamint 70. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 19. § (3) bekezdése,

22. § (3) bekezdése és 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett indítványt – az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével, valamint 70/A. § (1) és (2) bekezdésével összefüggésben – visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kövt.) egyes rendelkezései alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – 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.) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az egyik indítványozó az Alkotmánynak a tulajdoni formák egyenjogúságát deklaráló 9. §-át és a 13. § (1) bekezdését sértőnek tartotta a Kövt. 8. § (1) bekezdését, amely szerint a magántulajdonban lévő ingatlanon feltárt régészeti lelet – a 7. § 19. pontjában írt kivétellel – állami tulajdonnak minősül.

A másik indítványozó a Kövt. 19. § (3) bekezdése, 22. § (3) bekezdése és 23. § (1) bekezdése tekintetében kért utólagos normakontrollt. Véleménye szerint az Alkotmány 70/I. §-ába ütközően kötelezik a régészeti lelőhelynek nyilvánított ingatlan tulajdonosát a feltárás költségeihez való hozzájárulásra, mert az nem a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelően került megállapításra, hanem a feltáráshoz való érdekeltség alapján. Egyben e rendelkezések azáltal, hogy az állami tulajdont képező régészeti lelet feltáráshoz kapcsolódó költségeket az ingatlan magán-személy tulajdonosának kell megfizetnie, sértik az Alkotmány 9. § (1) bekezdését és a hátrányos megkülönböztetésnek az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésében foglalt tilalmát, mert „ezeken az ingatlanokon építkezést nem lehet végezni, amíg az építendő a régészeti lelőhelyet saját költségén fel nem táratja,” ezáltal „lehetetlenné teszi az új otthon teremtésére vállalkozó családok, személyek lakásépítését.”

Egy következő indítvány szerint a Kövt. 70. §-a az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdésébe ütközik, mert bár a védett régészeti lelőhelyé nyilvánítás a tulajdonhoz való jog lényeges korlátozásával jár, a tulajdonosokat nem illet meg kártalanítás. A kérelem alapjául az szolgált, hogy a nemzeti kulturális örökség minisztere az egyes régészeti lelőhelyek védetté nyilvánításáról, illetve régészeti védettség megszüntetéséről szóló 30/2005. (XII. 7.) NKÖM rendeletének 1. §-ával kiemelten védett régészeti lelőhelyé nyilvánított Göd, Bócsaújtelep területén fekvő, túlnyomórészt külterületi, kivett és szántó művelési ágú ingatlanokat, az ott található római erőd maradványainak megőrzé-

sének, kutathatóságának biztosítása érdekében. Így a terület jellegzetes állapotának, művelési ágának megváltoztatása, azon egyes munkák elvégzése a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal előzetes engedélyéhez kötött. Az indítványozó szerint e rendelkezés az Alkotmánybíróság 3/2000. (II. 25.) AB határozatában és 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtett álláspontjával is ellentétes.

II.

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

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

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

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

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

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

2. A Kövt. érintett szövege:

„8. § (1) A föld felszínén, a földben, a vizek medrében vagy máshol rejlő vagy onnan előkerülő régészeti lelet állami tulajdon.”

„10. § (1) A régészeti örökség elemeit lehetőleg eredeti lelőhelyükön, eredeti állapotukban, eredeti összefüggéseikben kell megőrizni.”

„19. § (3) A régészeti feltárások költségeit – a 10. § (1) bekezdésére figyelemmel – a mentő feltárások kivételével annak kell fedeznie, akinek érdekében a feltárás szükségessé vált.”

„22. § (3) A feltárás végzésére jogosult és a beruházó a megelőző feltáráshoz vonatkozóan írásbeli szerződést köt. A szerződésnek tartalmaznia kell a feltárás időtartamát és annak teljes költségét. A szerződés érvényességéhez a hatóság jóváhagyása szükséges. A szerződés jóváhagyása során a feltárási engedélyezés szabályait kell megfelelően alkalmazni. A hatóság a jóváhagyásról szóló határozatában a szerződésben előírtakon túl egyéb feltételeket is ki-

köthet. A szerződés jóváhagyása a feltárás engedélyezését is jelenti. A szerződésre egyebekben a polgári jog szabályai az irányadóak.”

„23. § (1) A fejlesztések, beruházások tervezése során a megelőző feltárás teljes költségét, de legalább a teljes bekerülési költség 9 ezrelékét kell költség-előirányzatként biztosítani a feltárás fedezetére, így különösen a régészeti hatástanulmány, próbafeltárás, régészeti megfigyelés, dokumentálás, elsődleges leletkonzerválás, valamint az elsődleges leletfeldolgozás teljes és a leletelhelyezés rendkívüli költségeit. A feltárást végző intézmény köteles a tényleges felhasználásról elszámolni.”

„70. § A kulturális örökség állapotának megőrzése érdekében az állagvédelemhez szükséges átlagos mértékű meg nem haladó jogszerűen előírt korlátozás, tilalom vagy kötelezés kártalanítási igényt nem keletkeztet.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Régészeti emlék a Kövt. 7. § 16. pontja szerint a régészeti örökség ingatlan eleme, míg a régészeti leletet a 7. § 19. pontja a régészeti örökség érzékelt, felfedezett, feltárt – jellegénél fogva – ingó elemeként határozza meg, függetlenül attól, hogy eredeti helyéről, összefüggéseiből, állapotából elmozdult, elmozdították-e, vagy sem. Nem minősülnek régészeti leletnek azon kulturális javak, amelyek 1711 előtt keletkeztek, és bizonyítottan műgyűjteményben maradtak fenn. Korábban a kulturális örökség védelmét két törvény szabályozta: a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény, valamint a kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kult.tv.). A Kövt. 100. §-a utóbbi törvény címéből kivette „a kulturális javak védelmére” utalást és számos ezzel összefüggő rendelkezését, továbbá a műemlékvédelemről szóló törvényt hatályon kívül helyezte annak érdekében, hogy a kulturális örökségvédelem egy törvényben, egységes szabályozást nyerjen. A Kult.tv. 2001. október 7-ig hatályos IV. Fejezetében foglaltak szerint – a jelenlegi szabályozással azonosan – a régészeti leletek tulajdonjoga az államot illeti, védelmüket védetté nyilvánítással biztosítja, a feltárások költségét az érdekelt viseli.

A régészeti lelőhelyekre vonatkozó szabályozás igazodik a 149/2000. (VIII. 31.) Korm. rendelettel kihirdetett, a régészeti örökség védelméről szóló Európai Egyezményben (a továbbiakban: Egyezmény) foglaltakhoz, amelynek 2. Cikke szerint valamennyi fél vállalja, hogy létrehozza a régészeti örökség védelmének jogi rendszerét. A kulturális javak védelmének különböző jogi eszközei vannak: az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 144. §-a régészeti szabálysértésnek minősíti a régészeti feltárás céljából jogszabályban előírt engedély nélküli ását, megelőző feltárás, falkutatás, műszeres lelet-

és lelőhelyfelderítés végzését vagy végeztetését, régészeti és természettudományos feltárásokra, lelőhelyekre, továbbá a régészeti jelentőségű védett földterületekre vonatkozó jogszabályi kötelezettség megszegését. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény önálló törvényi tényállásként tartalmazza a kulturális javak megrongálását és az azokkal való visszaélést (216/A–B. §), míg a vagyoni elleni bűncselekmények körében minősített eset, ha az kulturális javak körébe tartozó tárgyra követik el (316–317. §, 324–326. §).

2. Az egyik indítványozó a Kövt. azon rendelkezését tartotta a tulajdonhoz való jogot, illetőleg a tulajdoni formák egyenjogúságát sértőnek, amely kimondja, hogy a feltárt régészeti lelet tulajdonjoga – a 7. § 19. pontjában írt kivétellel – az államot illeti, vagyis a magánszemély ilyen dolgokon nem szerezhet tulajdonjogot.

2.1. A Kövt. 4. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy a kulturális örökség a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért megóvása mindenkinek kötelessége. A Kövt. 11. §-a értelmében a régészeti lelőhelyek e törvény erejénél fogva általános védelem alatt állnak. Az állam a régészeti emlékek jelenlegi állapotban való megtartását, a kutatások számára megőrizhetőségét, a megsemmisüléstől történő megóvását többek között azáltal tudja biztosítani, ha a régészeti feltárások feletti ellenőrzést, a leletek tulajdonjogát magának tartja fenn. Az Egyezmény 5. Cikkének (iv) pontja szerint gondoskodni kell arról, hogy a régészeti örökség elemeit, amennyiben csak lehetséges, in situ óvják meg. Ennek érdekében rögzíti főszabályként a Kövt. a régészeti leletek állami tulajdonát, amelyre – a 8. § (2) bekezdésben írt kivétellel – más nem szerezhet tulajdonjogot, amely összhangban áll a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) a találat szabályozó 132. § (3) bekezdésével; ez kimondja, hogy ha a talált tárgy muzeális vagy műemléki értékű („kincslelet”), annak tulajdonjoga az államot illeti meg, illetőleg az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 37. §-ával, amely az állami tulajdonban lévő történelmi (régészeti) emlékek átruházását külön törvényben meghatározott esetben és módon teszi lehetővé. A Kövt. hatálybalépése előtt ugyancsak a régészeti leletek állami tulajdonát mondta ki a Kult.tv. 26. § (1) bekezdése, illetőleg azt megelőzően az 1998. június 30-ig hatályos, a muzeális emlékek védelméről szóló 1963. évi 9. törvényerejű rendelet 17. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog alapjog, amely azonban nem korlátozhatatlan. [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 75.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 381.] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban is, hogy a tulajdonhoz való jog lényeges tartalma nem a tulajdonszerzés, vagyis a tulajdonjog alkotmányos védelme nem terjed ki a tulajdon megszerzésére, a tulajdonszerzés joga nem alapjog. [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH

1994, 197, 201.; 743/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 417, 418.] Az Alkotmány 13. §-a a már megszerzett tulajdont részesíti alapjogi védelemben, az államnak nincs kötelezettsége arra, hogy a magánszemélyt tulajdonszerzéshez vagy tulajdon élvezetéhez segítse. (936/D/1997. AB határozat, ABH 1999, 615, 619.) Az 575/B/1992. AB határozat tartalmazza, hogy az Alkotmány 10. § (2) bekezdése alapján állami tulajdonná nyilvánított egyes dolgok tekintetében „a tulajdonszerzés korlátozása nyilvánvalóan nem lehet alkotmányellenes.” (ABH 1999, 456, 459.)

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelkezés, amely kizárja a régészeti leleten magánszemély tulajdonszerzését, nem ütközik az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe, ezért az erre vonatkozó indítványt elutasította.

2.2. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét deklarálja, ami azt jelenti, hogy a magánszemély vagy a magánvállalkozó magántulajdona a köztulajdonnal egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. „Az Alkotmánybíróság értelmezésében (...) az Alkotmány 9. § (1) bekezdése összefüggésben a 70/A. § (1) bekezdésével, olyan általános jogegyenlőségi tétel, amely egyrészt a tulajdon bármely formájával kapcsolatban tiltja a diszkriminációt (...). Eszerint a polgári jogi jogalanyok között a vagyoni jogviszonyok körében tett megkülönböztetés – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – ugyancsak alkotmányellenes.” [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 268–269.]

Az Alkotmánybíróság azonban az 1814/B/1991. AB határozatában – annak vizsgálata során, hogy az állam kizárólagos tevékenységére vonatkoztatható-e a 9. § (1) és (2) bekezdésében megfogalmazott elvi tétel – az Alkotmány 10. § (2) bekezdését az alábbiak szerint értelmezte: „Ez a szabály minden kétséget kizáró módon azt jelenti, hogy maga az alaptörvény korlátozza az Alkotmány 9. §-ának (1) bekezdésében, illetőleg (2) bekezdésében foglalt rendelkezések érvényesülési körét (azaz a tulajdonjog alanyainak egyenjogúságát és a gazdasági verseny szabadságát), amikor bizonyos körben alkotmányos lehetőséget teremt arra nézve, hogy az állam tulajdonosként, illetőleg bizonyos gazdasági tevékenységre jogosultként előnyösebb helyzetbe kerülhessen, mint más tulajdonos, illetőleg a gazdasági élet más résztvevője. Nem az Alkotmányon belüli ellentmondásról van szó, hanem mindössze arról, hogy az Alkotmány egyik rendelkezése – a 10. § (2) bekezdése – lehetőséget teremt az Alkotmány két másik rendelkezése – a 9. § (1) és (2) bekezdése – alóli kivételekre.” (ABH 1994, 513, 514.)

Mivel a Kövt.-nek a régészeti lelet állami tulajdonba vonását tartalmazó 8. § (1) bekezdése alkotmányos alappal bír, nem valósít meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése által tiltott diszkriminációt, illetőleg nem sérti a tulajdoni formák egyenjogúságát garantáló rendelkezést. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

3. Egy indítvány a Kövt.-nek a feltárásban érdekelt költségviselési kötelezettségét tartalmazó 19. § (3) bekezdése, 22. § (3) bekezdése és 23. § (1) bekezdése alkotmányellenességét állította azzal, hogy az Alkotmány 70/I. §-ába ütköznek, mert a közteher – a feltárás költségének – viselése nem a kötelezett jövedelmi és vagyoni viszonyaihoz, hanem a feltárásban való érdekeltiséghez igazodik.

A Kövt. 19. § (1) bekezdése főszabályként kimondja, hogy a földmunkával járó fejlesztésekkel, beruházásokkal a régészeti lelőhelyeket el kell kerülni, ez alól a 22. § (1) bekezdése tartalmaz kivételt. A 19. § (2) bekezdése, illetőleg a 20. § (1) bekezdése szerint a régészeti leletek a régészeti lelőhelyről csak régészeti feltárás keretében, hatósági engedéllyel mozdíthatók el. A Kövt. 22–23. §-a a régészeti lelőhely előzetes feltárására vonatkozó szabályokat tartalmazza, amelyre akkor kerül sor, ha a régészeti lelőhely elkerülése a fejlesztések, beruházások költségeit aránytalanul megnövelné, vagy a fejlesztés, beruházás másutt nem valósítható meg. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy 2003. évtől a kulturális örökség hatósági nyilvántartására vonatkozó szabályokról szóló 17/2002. (VI. 21.) NKÖM rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal egységes központi hatósági nyilvántartást vezet a régészeti lelőhelyek ingatlan-nyilvántartási adatairól, elhelyezkedéséről, védettségi kategóriájáról, ezt megelőzően pedig a Kulturális Örökség Igazgatóságáról szóló 29/1998. (VI. 11.) MKM rendelet 1. § (1) bekezdése, illetőleg a Melléklet 13. a) pontja értelmében működött a régészeti lelőhelyek információs rendszere. A nyilvántartás a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal honlapján megtekinthető, így a beruházó a munkálatok engedélyeztetése előtt tájékozódhat az érintett ingatlan védettségéről.

A megelőző, valamint az ezzel összefüggő – a régészeti lelőhelyek jellegének, kiterjedésének, a veszélyeztető források és a megelőző feltárás mértékének meghatározására, a lelőhely védelmi fokozatának megállapítására és osztályozására irányuló – próbafeltárás költségét hárítja a Kövt. a feltárásban érdekeltre, amelyet a 22. § (3) bekezdése alapján az ott írt egyéb feltételekkel együtt szerződésben kell rögzíteni. A költség elemeit a Kövt. 23. §-a tartalmazza: régészeti hatástanulmány, próbafeltárás, régészeti megfigyelés, dokumentálás, elsődleges leletkonzerválás, elsődleges leletfeldolgozás teljes, és a leletelhelyezés rendkívüli költsége. A Kövt. 23. §-ához fűzött indokolás szerint ez a megelőző feltárás teljes költsége, melynek az Egyezmény 5. Cikk (ii) b) és 6. Cikk (ii) a) pontja szerint részét képezi a régészeti leletek elsődleges feldolgozása is (a régészeti leletanyag olyan mértékű feldolgozása, amely a leletek azonosítását, állapotának megőrzését, biztonságos tárolását, nyilvántartását és a szakmai közönség számára való hozzáférését biztosítja). Nem tartozik ebbe a körbe az örökségvédelmi többletköltség (7. § 14. pontja), amely a kulturális örökség védett elemein végzett hatóság által előírt kutatási, restaurálási vagy helyreállítási munkák ellenértéke.

A megelőző feltárás költségét az „érdekelt” viseli. A Kult.tv. 27. § (4) bekezdése úgy fogalmazott, hogy annak kell fedezni e költséget, akinek az érdeke megkívánja, hogy a régészeti örökség elemeit eredeti helyükről és összefüggéseikből elmozdítsák. A Kövt. az „érdekelt” fogalmát külön nem definiálja, azonban több rendelkezése egybevetéséből egyértelműen megállapítható, hogy ki a kötelezett. A 7. § 6. pontja a megelőző feltárást úgy határozza meg, mint ami a földmunkával járó fejlesztések, beruházások által érintett lelőhelyek feltárására irányul. Fejlesztő, beruházó – a 19. § (1) bekezdéséből és 22. § (3) bekezdéséből következően – az a természetes vagy jogi személy, aki saját hasznára a régészeti lelőhelyen kívánja a beruházást megvalósítani, akár az ingatlan tulajdonosaként, akár a tulajdonostól eredő joga alapján, és a régészeti lelőhelyek feltárásának, illetve aki – a régészeti lelőhely, lelet megtalálójá anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 18/2001. (X. 18.) NKÖM rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § b) pontja szerint – a beruházási terv engedélyezését kérelmezte. Az engedélyt az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 35. §-a értelmében az építetőnek, az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet 2. § (1) bekezdés f) pontja, 9. §-a és 12. § (1) bekezdése szerint ugyancsak az építetőnek kell kérnie. Érdekeltségét az alpozza meg, hogy a Kövt. általános szabályai szerint a lelőhely elkerülésével járó beruházás folytán felmerülő – értelemszerűen a feltáráshoz viszonyított – aránytalan többletköltséget megtakarítsa, illetőleg beruházást – a jogszabályi kivétellel élve – a lelőhelyen végezhesse.

Az Alkotmánybíróság a közteherviseléssel kapcsolatos alkotmányi rendelkezés kapcsán több határozatában foglalkozott a „közteher” fogalmával. Megállapította, hogy bár az Alkotmány maga nem határozza meg a „közteher” fogalmát, kétségtelenül ide tartoznak az államháztartásról szóló törvény szerint mindazok az állam javára előírható befizetések, amelyek az állam gazdasági tevékenységének, intézményei működtetésének fedezetét szolgálják, vagyis amelyek az állam bevételi forrását jelentik. [821/B/1990. AB határozat, ABH 1994, 481, 486.; 1/2005. (II. 4.) AB határozat, ABH 2005, 31, 52.] Ilyen befizetési kötelezettséget előíró alapvető törvényi szabályozást az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. 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 alrendszerének költségvetéseiből ellátandó feladatokhoz. A (2) bekezdés kimondja, hogy fizetési kötelezettség elsősorban adó, illeték, járulék, hozzájárulás, bírság vagy díj formájában írható elő.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az államháztartás alrendszerének 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 alkotányos 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 Alkotmánybíróság fentiekben írt szempontok figyelembevételével „köztehernek” minősítette az 1/2005. (II. 4.) AB határozatában a közszolgálati televízió-műsor vételért fizetendő üzemben tartási díjat azzal az indokkal, hogy az „nem valamely gazdasági társaság bevétele, hanem (...) mint az államháztartás részét képező, állami pénzalap bevétele, amelyet a törvényben meghatározott célra lehet és kell fordítani.” (ABH 2005, 31, 53.) Ugyanakkor nem tartotta alkotmányosnak a lakbér és a víziközmű által szolgáltatott ivóvíz díját köztehernek nyilvánító rendelkezést, mert a szolgáltatás szerződés keretében történik, a díj a szolgáltatót illeti meg, és nem minősül közjogi bevételnek. [56/1996. (XII.22.) AB határozat, ABH 1996, 346, 348–349.]

A régészeti lelőhelyen végzett feltárás, leletmentés tárgyában megkötött szerződésre a Kövt. 22. § (3) bekezdése szerint a polgári jog szabályai irányadók. A Kövt. 24. §-a értelmében a feltárást az illetékes múzeum végzi. Az R. 2. § (1) bekezdése és 3. §-a régészeti feltárással kapcsolatos, valamint a régészeti gyűjtőkörrel rendelkező múzeumokat, a régészeti tanszékekkel rendelkező magyarországi egyetemeket, a Magyar Tudományos Akadémia Régészeti Intézetét, illetve az oktatási és kulturális miniszter által felügyelt örökségvédelmi intézményeket jogosítja fel, annak vezetője pedig az intézménnyel munkaviszonyban, közalkalmazotti, közszolgálati vagy megbízási jogviszonyban álló régész lehet. Az R. 14. § (1) bekezdése értelmében a Kövt. 22. § (3) bekezdésében megjelölt szerződést az illetékes múzeummal kell megkötöni, amelyet az R. 6. §-a szerint az Örökségvédelmi Hivatalnak kell jóváhagynia. A szerződéses összeg tehát nem az állami költségvetés bevétele, hanem a feltárást végző intézményt illeti.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a feltárással kapcsolatos szerződés nem közjogi jellegű, így a költség nem minősül köztehernek, ezért a támasztott rendelkezések és az Alkotmány 70/I. §-a között 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.] Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

4. Egy további indítványozó nem vitatta a régészeti lelőhely védetté nyilvánításával járó tulajdonkorlátozás alkotmányosságát, de kifogásolta a kártalanítás hiányát.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó által is hivatkozott 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtette álláspontját az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságairól, és meghatározta a tulajdonkorlátozás alkotmányossági vizsgálata során alkalmazandó szempontokat. Megállapította: „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. (...) Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpen tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjogkorlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a »közérdeket« kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb »szükségesség« nem alkotmányos követelmény. (...) A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság közérdek „szükségességének” korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. (...) Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás. Az Alkotmány a 13. § (2) bekezdés szerinti kisajátításhoz azonnali, feltétlen és teljes kártalanítást követel meg. Az Alkotmánybíróság azonban megállapíthatja a tulajdonkorlátozás más eseteiben is, hogy az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn.” [ABH 1993, 373, 380–382.]

Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a Kövt. 70. §-ában foglalt rendelkezés csak az ott írt feltételek fennállása esetén alkalmazandó, amelyek pedig meghatározzák az intézkedés célját (állagvédelem), az intézkedés jellegét (korlátozás, tilalom vagy kötelezés), valamint annak mértékét (az átlagosat meg nem haladó). Egyéb esetekben a Kövt. lehetőséget ad az ingatlan állami tulajdonba vételére vásárlással vagy kisajátítással [67. § (3) bekezdése], míg a 81. § *d)–f)* pontja szerint a költségvetésben kisajátításra, állami elővásárlásra és kártalanításra pénzeszközöket kell meghatározni.

A 87. § tartalmazza, hogy örökségvédelmi érdekből kerülhet sor kisajátításra, és a kisajátításról szóló 2007. évi CXIII. törvény 2. § *j)* pontja, illetőleg 4. § (1) bekezdés *i)* pontja sorolja fel a közérdekű célok között a kulturális

örökségvédelmet, köztük az *ia)* és *ib)* alpontban a védetté nyilvánított régészeti lelőhely ott meghatározott feltételekkel történő kisajátítását. Erre akkor van lehetőség, ha a védetté nyilvánított régészeti lelőhely, vagy műemlék örökségvédelmi érdekei másként nem biztosíthatóak, így különösen, ha az érintett ingatlan tulajdonosa olyan magántartást folytat, amely kisajátítás hiányában a védetté nyilvánított régészeti lelőhely vagy a műemlék megsemmisülését eredményezi, a védetté nyilvánított régészeti lelőhely vagy műemlék feltárása, védőövezetének kialakítása, megközelítése másként nem lehetséges. A kisajátítást a Kövt. 87. §-a alapján a kulturális örökségvédelmi hatóság kezdeményezi.

Ha az ingatlan tulajdonjogát az állam nem szerzi meg, a Kövt. lehetőséget ad a kártalanításra, kivéve, ha az állagmegóvás céljából elrendelt tulajdoni korlátozás az ingatlan tulajdonosát a tulajdonhoz tapadó részjogosítványok gyakorlásában az átlagos mértéknél jobban nem zavarja, vagyis a korlátozás a „fenntartható használatra” irányul, amelyet a Kövt. 7. § 1. pontja olyan használatként jelöl meg, amely nem haladja meg a szakmailag indokolt mértéket, és nem vezet az örökség elemeinek állapotromlásához, így biztosított fennmaradásuk a jelen és jövő nemzedék számára. A Ptk. 108. §-a hasonlóan vonja meg a határt a kártalanítás és a kisajátítás indokoltsága között. A 108. § (1) bekezdése tartalmazza, hogy az ingatlan tulajdonosa túrni köteles, hogy az erre külön jogszabályban feljogosított szervek – a szakfeladataik ellátásához szükséges mértékben – az ingatlan időlegesen használják, arra használati jogot szerezzenek, vagy a tulajdonjogát egyébként korlátozzák. Ebben az esetben az ingatlan tulajdonosát az akadályoztatás (korlátozás) mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A (2) bekezdés szerint pedig ha a használat vagy egyéb korlátozás az ingatlan rendeltetésszerű használatát megszünteti vagy jelentős mértékben akadályozza, a tulajdonos az ingatlan megvásárlását, illetőleg kisajátítását kérheti.

Átlagos mértékű korlátozásokat tartalmaz a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal eljárásaira vonatkozó szabályokról szóló 10/2006. (V. 9.) NKÖM rendelet 8. §-a, amely szerint a védetté nyilvánított régészeti lelőhelyen „a Hivatal örökségvédelmi hatósági engedélyre szükséges a következő – egyébként más hatósági engedélyhez nem kötött – tevékenységekhez:

a) minden 30 cm mélységet meghaladó földmunkához, így különösen: kerítés, légvezeték, oszlop földbeállításához, faültetéshez, tuskóirtásos fakitermeléshez, rigolírozáshoz, meliorizációhoz, szőlő és gyümölcsös telepítéséhez, az 1 métert meg nem haladó tereprendezéshez,

b) kavics-, föld- és anyagdepó, illetve feltöltés, töltés létesítéséhez,

c) a lelőhely rendeltetésének, művelési ágának megváltoztatásához,

d) a lelőhelyen található régészeti emlékek megóvási, konzerválási munkálataihoz,

e) a lelőhelyen lévő építmény, vagy ennek maradványai bármely terepszintű, vagy az alatti padlójának megbontásához.”

E rendelkezés a tulajdonosnak az ingatlanon fennálló használati, rendelkezési joga gyakorlását csak annyiban korlátozza, hogy egyes tevékenységek elvégzését előzetes hatósági engedélyhez köti. Ezen túlmenően a Kövt. 69. § (1) bekezdésében írtak szerint a védett kulturális örökség tulajdonosa, vagyonkezelője, használója túrni köteles a hatóság által elrendelt vagy engedélyezett munkálatokat is, a (2) bekezdés szerint azonban ezek csak a feltétlenül szükséges mértékben akadályozhatják e javak rendeltetés-szerű használatát. Ehhez hasonló mértékű kötöttségeket azonban több más jogszabály is tartalmaz, pl. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 34. §-a az építési munkákhoz, a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 3. §-a a termőföld művelési ágának megváltoztatását köti bejelentéshez, az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény 60. §-a a fakitermeléshez, 65–66. §-a a művelési ág megváltoztatásához kíván meg hatósági engedélyt. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. évi törvény II. és III. Része számos tevékenységet engedélyhez köt, a kötelezettség megszegéséhez a 80. § (1) bekezdése szankciót fűz. E tulajdonkorlátozás nem tekinthető jelentősnek, mert nem változtatja meg az ingatlan használati módját, nem akadályozza annak rendeltetészerű használatát. Lényegesen kisebb terhet jelent a tulajdonosnak, mint a Kövt. Műemlékvédelem című 2. fejezetében foglalt, a műemléki elővédelem, ideiglenes védelem és védelem alá helyezett ingatlanok, műemléki értékek tulajdonosát terhelő, a fenntartással, használatlaltal, hasznosítással és a rendelkezési joggal összefüggésben a 41–45. §-ban foglalt előírások.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában a régészeti lelőhely védetté nyilvánításával összefüggő korlátozás arányos mértékűnek tekinthető azzal a közérdekű céllal, amely a régészeti lelőhelyek megőrzéséhez fűződik, így az arányosság ebben az esetben nem kívánja meg a kártalanítást, míg az e mértéket meghaladó korlátozás esetében érvényesül az értékgarancia, mert lehetőséget ad a Kövt. a kártalanításra, illetőleg az ingatlan kisajátítására, vagy egyéb módon állami tulajdonba vételére.

A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság e tekintetben sem állapított meg alkotmány sértést, és az indítványt elutasította.

IV.

A Kövt. 19. § (3) bekezdése, 22. § (3) bekezdése és 23. § (1) bekezdése az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének, illetőleg 70/A. § (1) bekezdésének ellentétével összefüggésben az indítvány nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indo-

kolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.) Mivel az indítványozó nem indokolta a vélt alkotmány sértést, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e tartalmi követelmény hiányában az indítvány ebben a vonatkozásban érdemben nem bírálható el, ezért azt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 1.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

782/D/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint 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 Fővárosi Ítéletábrla 15.Fpkf.44.250/2005/6. számú végzésében alkalmazott jogszabályok – a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 63/A. §-a, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 72. §-a, 114. §-a, illetve 240. § (1) bekezdése – alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 95. § (1) bekezdése, 237. §-a, és a 257. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 16.Fpk.01–02–001019/23. számú végzése ellen benyújtott

alkotmányjogi panaszt, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 95. § (1) bekezdése, 233/A. §-a, 237. §-a, és 257. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság visszautasítja az annak megállapítására irányuló kérelmet, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 95. § (1) bekezdésében foglalt határidő eltelte után a bíróság hiánypótlási felhívást nem tehet, illetve a fellebbezést nem utasíthatja el.

5. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 233/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

1. Az indítványozó elsődlegesen alkotmányjogi panasszal élt a Fővárosi Bíróság 16.Fpk.01–02–001019/23. számú, valamint a Fővárosi Ítéltábla 15.Fpkf.44.250/2005/6. számú végzése ellen, másodlagosan a végzésekben alkalmazott és az alábbiakban részletesen megjelölt jogszabályi rendelkezések tekintetében – azok megsemmisítését kérve – utólagos normakontroll iránti kérelmet is előterjesztett.

1.1. Véleménye szerint a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) egyszerűsített felszámolásról rendelkező 63/B. §-a ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, és az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével, valamint sérti a 13. § (1) és (2) bekezdéseit és az 57. § (1) bekezdését is. Az indítványozó szerint az egyszerűsített felszámolási eljárásban nem érvényesülnek „a hitelező tulajdonának védelmére vonatkozó alkotmányi szabályok, és a tulajdon kisajátítás nélkül történő elvonásának tilalma”. Utalt arra, hogy a jogállamiság követelményével ellentétes, hogy több millió forintos tartozás mellett, iratok nélkül és a vagyon számbavételének hiányában, az ügyvezető távollétében egy céget törölni lehet, ugyanakkor „a felszámoló a hitelezők által befizetett díjat élvezi”. Álláspontja szerint a jogállamisággal ellentétes az, hogy a felszámolónak a csődbüntett miatt tett feljelentését követően az ügyészségnek nem kell kötelezően – a felszámolási eljárás felfüggesztése mellett – a jogi személlyel szemben lefolytatandó büntetőeljárást is megindítania. Utalt arra, hogy a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot sérti, hogy a hitelező neve, követelése nincs feltüntetve a bírósági ítéletben, valamint, hogy a hitelező számára nem biztosítható a felszámoló iratainak rendelkezésre bocsátása, holott a hitelezőt a bírósági eljárásban az ügyfél jogai illetik meg. Véleménye szerint sérti a tulajdon védelmére vonatkozó alkotmányos szabályokat és a jogállamiság követelményét, hogy a Cstv. nem írja elő, hogy a felszámolónak és a bíróságnak milyen intézke-

déseket kell megtennie a mulasztóval szemben, valamint úgy véli, „nem jogállami megoldás az sem, hogy a bírósági határozaton alapuló követelést nem a tulajdonosnak kell bejelentenie”. Álláspontja szerint a hatályos szabályok, valamint a felszámoló bíróság előtti eljárásának hatékonysága nem kielégítő, mert nem szolgálja a tulajdon és a hitelezői igények védelmét, illetve sérti a piacgazdaság biztonságát is.

1.2. Emellett az indítványozó szerint a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 114. §-a, valamint a 233/A. §-a sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot, mivel az eljárás szabálytalansága elleni kifogást elutasító végzés ellen nincs jogorvoslat, a Pp. 233/A. § pedig hiányos, mert nem tartalmazza, hogy „az elsőfokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye”. Álláspontja szerint továbbá az eljárás szabálytalansága miatti kifogás (Pp. 114. §) esetén hozott határozat elleni jogorvoslat hiánya, valamint az eljárás elhúzódása miatti kifogás (Pp. 114/A.) esetén hozott határozat elleni speciális jogorvoslat indokolatlan megkülönböztetést tesz a felek között, amely sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

Az indítványozó támadta továbbá a Pp. 72. §-ában foglalt azon rendelkezést, amely szerint a bíróság a meghatalmazott képviseleti jogosultságát az eljárás bármely szakaszában hivatalból vizsgálja, mivel véleménye szerint az a jogállamiság elvét és a bírósághoz fordulás jogát sérti. Előadta, hogy a „hivatalból való vizsgálat” pontos tartalma nem állapítható meg, a nem peres eljárásban pedig alkotmányos sértő a bíróság részéről a jogtanácsosi igazolvány fénymásolata becsatolására való kötelezés. Álláspontja szerint a hivatalbóli vizsgálat valójában a hatósági nyilvántartások megkeresését jelenti, amelynek azonban a bíróságok nem tesznek eleget.

Az indítványozó szerint továbbá az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, és a bíróság előtti egyenlőség elvét sérti a Pp. 237. §-a, a 240. § (1) bekezdése, valamint a 257. § (1) bekezdése, melyek szerint a fellebbezést mind az első fokú, mind pedig a másodfokú bíróság megvizsgálhatja, és azzal kapcsolatban intézkedéseket tehet. Indokolásában előadta, hogy úgy gondolja, az lenne alkotmányos, ha minden esetben kizárólag a fellebbezést elbíráló bíróság vizsgálná meg a fellebbezést, és tenné meg a szükséges intézkedéseket.

Végül az indítványozó szerint a Pp. 95. § (1) bekezdése – miszerint a bíróság a beadványt legkésőbb a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül megvizsgálja és annak alapján intézkedik – ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint sérti a jogállamiság követelményét is, mivel a bíróság ezen határidő letelte után hiánypótlási felhívást nem tehet, érdemi vizsgálat nélkül már nem utasíthatja el az indítványt, illetve a fellebbezést. Emellett kérte „annak kimondását”, hogy a Pp. 95. § (1) bekezdésében foglalt határidő eltelte után a bíróság hiánypótlási felhívást nem tehet, a fellebbezést nem utasíthatja el, mert ez sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a támadott jogszabályokat és megállapította, hogy a Cstv. 63/A. § számítását – tartalmának változatlanul hagyása mellett – a 2005. évi LXIX. törvény 3. §-a 63/B. §-ra módosította.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

„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.”

2. A Cstv.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„63/A. § (1) Ha a vagyon a várható felszámolási költségek fedezetére sem elegendő, vagy a nyilvántartások, illetve a könyvvezetés hiányai miatt az eljárás technikailag lebonyolíthatatlan, a bíróság a felszámoló kérelmére és írásbeli előkészítése alapján – a kérelem beérkezését követő 15 napon belül – végzésben elrendeli az adós vagyónak, illetve be nem hajtott követeléseinek a hitelezők közötti felosztását az 57. § (1) bekezdése alapján, valamint az adós megszüntetését. A bíróság elrendeli a jogerős végzésnek a Cégbiztosítóban való közzétételét, és azt megküldi a 29. §-ban foglalt szerveknek.

(2) Az írásbeli előkészítésnek tartalmaznia kell a hitelezői igények összesítését, a felszámoló költségkimutatását, valamint a behajthatatlan követelések, pénz- és vagyonmaradvány felosztására vonatkozó javaslatot.

(3) Az írásbeli előkészítés során a felszámolónak a hitelezői igényt bejelentett hitelezőket (választmányt) tájékoztatnia kell arról, hogy egyszerűsített felszámolás iránti kérelmet kíván a bírósághoz benyújtani. Fel kell hívnia a hitelezőket, hogy ha tudomásuk van az adós bárhol fellelhető vagyonáról, illetve segítséget tudnak nyújtani az eljárás

rendes szabályok szerinti lebonyolításához, úgy azt megfelelő határidőn belül jelentsék be a felszámolónak.”

3. A Pp.-nek az indítvánnyal támadott rendelkezései:

„72. § A meghatalmazott képviseleti jogosultságát (67–69. §) a bíróság az eljárás bármely szakában hivatalból vizsgálja.”

„95. § (1) A bíróság a beadványt legkésőbb a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül megvizsgálja és annak alapján intézkedik.”

„114. § A fél az eljárás szabálytalanságát a per folyamán bármikor kifogásolhatja. Ha a kifogást szóval adja elő, azt jegyzőkönyvbe kell venni. Ha a bíróság a kifogást figyelmen kívül hagyja, ezt lehetőleg nyomban, de legkésőbb az eljárást befejező határozatában megindokolni köteles.”

„233/A. § Fellebbezéssel megtámadható a másodfokú eljárásban hozott olyan végzés, amellyel szemben az első fokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye, továbbá a másodfokú eljárásban hozott, a fellebbezést hivatalból elutasító végzés.”

„237. § Ha a fellebbezés elkésett, vagy olyan határozat ellen irányul, amely ellen a fellebbező nem élhet fellebbezéssel, továbbá ha a fél a fellebbezést felhívás [235. § (2) bekezdése] ellenére nem, vagy hiányosan adja be, az első fokú bíróság a fellebbezést hivatalból elutasítja. Azt, aki a fellebbezést elutasító határozat ellen nyilvánvalóan alaptalan fellebbezéssel él, a másodfokú bíróság pénzbírsággal (120. §) sújthatja.”

„240. § (1) Ítélet ellen irányuló fellebbezés esetében az elnök az iratoknak a másodfokú bírósághoz való beérkezése után a szükséghez képest intézkedik az esetleges hiányok pótlása iránt (95. §), ha pedig a fellebbezést már az elsőfokú bíróságnak el kellett volna utasítania (237. §), ennek megfelelően határoz.”

„257. § (1) Ha az elsőfokú bíróság a fellebbezéssel megtámadott végzéséhez nincs kötve (227. §), a fellebbezésnek maga is eleget tehet. Egyébként a végzés ellen beadott fellebbezés tárgyában a másodfokú bíróság tárgyaláson kívül határoz. A fellebbezés másodpéldányát az elsőfokú bíróság azzal a figyelmeztetéssel kézbesíti a fellebbező fél ellenfelének, hogy a fellebbezés kézhezvételétől számított nyolc nap alatt az elsőfokú bíróságnál észrevételeket terjeszthet elő. Csatlakozó fellebbezés előterjesztésének nincs helye. A határidő indokolt esetben megrövidíthető. A határidő eltelte után az elsőfokú bíróság az iratokat – az esetleg benyújtott észrevételekkel együtt – felterjeszti. A másodfokú bíróság a feleket a szükséghez képest meghallgatja (113. §).”

III.

Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az indítvány egyrészt alkotmányjogi panaszt, másrészt utólagos normakontroll iránti kérelmet tartalmaz.

1.1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott követelményeknek.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése 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 alkotmányjogi panasz keretében tehát kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogsérelme bekövetkezett, ezért az alkotmányjogi panasz tárgya kizárólag a Fővárosi Ítéltábla jogerős végzésében alkalmazott jogszabályi rendelkezések – azaz a Cstv. 63/A. §, Pp. 72. §, 114. §, 240. § (1) bekezdése – lehetnek.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 16.Fpk. 01-02-001019/23. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt, valamint a Fővárosi Ítéltábla 15.Fpkf. 44.250/2005/6. számú végzésében nem alkalmazott jogszabályi rendelkezések – a Pp. 95. § (1) bekezdése, 233/A. §-a, 237. §-a, 257. § (1) bekezdése – vonatkozásában 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) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

1.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Fővárosi Ítéltábla jogerős határozatát 2006. június hó 27. napján vette kézhez, és indítványát 2006. augusztus hó 25. napján, azaz hatvan napon belül adta postára, ezért az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata [49/2007. (VII. 3.) AB határozat ABH 2007, 967, 974.] szerint az határidőben érkezettnek tekintendő.

1.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a Fővárosi Ítéltábla végzése ellen előterjesztett alkotmányjogi panaszban támadott jogszabályi rendelkezések az indítványozó által megjelölt okokból az indítványban megjelölt alkotmányi rendelkezéseket sértik-e.

1.3.1. Az Alkotmánybíróság a Cstv. 63/A. §-ával összefüggésben az alábbiakat állapította meg:

A felszámolási eljárás egyszerűsített módon történő befejezésére – a törvény rendelkezése szerint két vagylagos feltétel fennállása esetén – akkor kerülhet sor, ha a vagyon a felszámolási költségeket sem fedezi (tényleges vagyonhiány), illetve, ha a könyvvezetés hiányai miatt a felszámolás az általános szabályok szerint technikailag lebonyolíthatatlan (elmaradt vagy hiányos a könyvvezetés).

Az indítványozó indokai szerint a jogállamisággal ellentétes, hogy egy cég – fennálló tartozása ellenére – törölhető és az ügyészségnek nem kell a jogi személlyel szem-

ben büntetőeljárást indítania. Véleménye szerint a piacgazdaság követelménye, valamint a tulajdon védelmére vonatkozó szabályok az egyszerűsített felszámolásban sérülnek, továbbá ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal, hogy a bírósági határozatokban a hitelező neve, követelése nincs feltüntetve, illetve, hogy a bíróság előtti eljárás nem kellően hatékony.

A jogállamiság követelménye és a között, hogy a cég törlése esetén az ügyészségnek nem kötelező büntetőeljárást kezdeményeznie, nem állapítható meg alkotmányos összefüggés.

Az Alkotmánybíróság megállapítja továbbá, hogy az egyszerűsített felszámolási eljárás lehetővé tételének indoka az, hogy egy törvényi garanciákkal körülbástyázott eljárásban a gazdasági élet stabilitása, annak biztonsága, az adós további vagyonszerzésének megakadályozása, a hitelezők érdekeinek fokozott védelme, valamint az eljárás gyors befejezése biztosított legyen. E tekintetben tehát kimutatható ugyan távoli és közvetett összefüggés az egyszerűsített felszámolást szabályozó rendelkezések, valamint a piacgazdaság követelménye, a tulajdon védelme, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog között, azonban az indítványozó által kifejtettekkel ellentétben a Cstv. 63/A. § rendelkezései nemhogy az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek sérelmét nem eredményezik, hanem pontosan azok fokozott érvényesülését szolgálják. Ennek megfelelően a jogállamiság és a piacgazdaság követelménye, a tulajdon védelme, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelménye között – az indítványozó által megjelölt indokok alapján – alkotmányos összefüggés nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.

Az Alkotmánybíróság az indítványozó azon hivatkozásával kapcsolatban, hogy a hitelező számára nem biztosítható a felszámoló iratainak rendelkezésre bocsátása, és ez a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot sérti, megjegyzi: az az előírás, hogy az egyszerűsített felszámolás esetén az írásbeli előkészítést sem a felszámolónak, sem pedig a bíróságnak nem kell megküldenie a hitelezők részére, nem zárja ki azt, hogy a hitelezők a bírósági iratokba betekintsenek. Ebben a tekintetben tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog sérelme nem merül fel. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részben is elutasította.

1.3.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a Pp. 72. §-a – a meghatalmazott képviseleti jogosultságának hivatalbóli vizsgálata – sérti-e a jogállamiság követelményét, valamint a bírósághoz fordulás jogát.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által megjelölt indokok – a hivatalbóli vizsgálat tartalmának vélt megállapíthatatlansága, illetve az, hogy a bi-

róságok a jogtanácsosok tekintetében a képviseleti jog igazolását várják el, anélkül, hogy az általuk vezetett nyilvántartást vizsgálnák meg – alapján nem mutatható ki alkotmányos összefüggés a Pp. 72. §-a és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, illetve az 57. § (1) bekezdése között, mely az alkotmányjogi panasz ezen részének elutasítását eredményezi.

1.3.3. Ezután az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az eljárás szabálytalansága elleni kifogás (Pp. 114. §) tekintetében a jogorvoslat kizárt-e és amennyiben igen, úgy az a jogorvoslat-hoz való jog sérelmét eredményezi-e; továbbá hogy az eljárás szabálytalansága elleni kifogásra vonatkozó szabályok az eljárás elhúzódása miatt kifogás esetén hozott határozat elleni speciális jogorvoslattal összehasonlítva eredményeznek-e hátrányos megkülönböztetést.

Az eljárás szabálytalansága miatti kifogást egyrészt azért tartja az indítványozó alkotmány sértőnek, mert a Pp. 233/A. §-a nem rendelkezik az elsőfokú eljárás szabályai szerint fellebbezés lehetővé tételéről. Érvelése szerint a Pp. 233/A. §-a hiányos, „mert egyértelműen nem tartalmazza, hogy az elsőfokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye.” Másrészt a kérelmét az indítványozó azzal indokolta, hogy a másodfokon hozott határozatok ellen a Pp. nem biztosítja a fellebbezési jogot a Pp. 114. §-ában foglalt eljárás szabálytalansága miatti kifogás elutasítása esetén.

Az indítványozó elsőként felhozott indokával összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá: Az indítványozó állításával szemben a Pp. 233/A. §-a lehetővé teszi, hogy fellebbezéssel legyen megtámadható az olyan végzés, „amellyel szemben az első fokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye”. Az indítványozó tehát olyan szabályozás hiányát kifogásolja, ami a Pp.-ben az általa hiányolt tartalommal teljes mértékben azonos módon szerepel. Mivel a Pp. szó szerint tartalmazza az indítványozó által hiányolt rendelkezést, az indítványozó érvelése ezen okból nem alapos. Az Alkotmánybíróság emellett utal arra, hogy a Pp. 114. §-ára a Pp. 233/A. §-a nem is lenne alkalmazható, tekintettel arra, hogy az eljárás során hozott végzések tekintetében a Pp. 233. § (3) bekezdésének *b)* pontja kizárja a fellebbezést.

Az indítványozónak a fellebbezési jogot hiányoló érveléssel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapítja: az eljárás szabálytalansága elleni kifogásról, amennyiben a bíróság annak nem ad helyt, az eljárás folyamán nem hoz szükségképpen külön alakszerű határozatot, arról az eljárást befejező határozatban azonban rendelkezik. Ennek megfelelően ezen eljárási kifogást elbíráló rendelkezés – a jogorvoslat szempontjából – osztja az érdemi, ügydöntő határozat jogi sorsát, azaz az érdemi határozat elleni fellebbezésben támadható meg. Ez azt is jelenti, hogy az eljárás szabálytalansága elleni kifogással szemben külön fellebbezésnek nincs helye.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban vizsgálta az eljárás során hozott határozatok elleni jogorvoslat hiányának alkotmányosságát. Az 5/1992. (I. 30.) AB határo-

zatában kimondta, hogy „az Alkotmány a jogorvoslat-hoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. (...) [a] jogorvoslati jog mint alkotmányos alapjog megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, az elítélt helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését. Vagyis a jogorvoslat-hoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy – jelen esetben a bv. bírói végzések tekintetében – ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén. (ABH 1992, 27 31.)”

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amennyiben a kifogást az elsőfokú eljárás során terjesztették elő, az elsőfokú bíróság az ügy érdemében hozott határozatban rendelkezik arról, így azt a másodfokú bíróság a – fellebbezés folytán – felülbíráhatja, külön fellebbezésnek az intézkedés ellen az eljárás folyamán azonban nincs helye. Ebben a tekintetben a jogorvoslat-hoz való jog sérelme nem állapítható meg.

Amennyiben az eljárás szabálytalansága elleni kifogást a másodfokú eljárás során terjesztették elő, a másodfokú bíróság szintén az ügy érdemében hozott határozatban rendelkezik arról. Ebben az esetben a határozat ellen – jogszabálysértésre hivatkozással – felülvizsgálati kérelem terjeszthető elő, kivéve, ha a felülvizsgálati kérelem előterjesztését a Pp. vagy más jogszabály kizárja. Jelen esetben a felülvizsgálat kizártságáról a Cstv. 60. § (7) bekezdése rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „az 1/1994. (I. 7.) AB határozat óta követett gyakorlata szerint a felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, amely az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. (...) [A] jogorvoslat-hoz való jog – mint alapvető jog – csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik, a rendkívüli jogorvoslat a rendes jogorvoslaton túlmutató többletlehetőség, amelynek léte nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével. (ABH 2003, 1223, 1230.)” (ABH 2004, 551, 571–572.). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Mivel a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint az eljárás szabálytalansága elleni kifogást elbíráló elsőfokú határozat elleni jogorvoslat lehetősége biztosított, így az indítványozó által hivatkozott jogorvoslat-hoz való jog hiánya e körben nem merül fel, a másodfokú határozatok

tekintetében pedig a fent megjelölt Alkotmánybírósági gyakorlat az irányadó, ennek megfelelően annak kizártsága – az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével való összefüggés hiánya miatt – nem alkotmányellenes. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt e vonatkozásban elutasította.

Ezt követően az indítványozó a jogorvoslati jog általa vélt sérelme miatt kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az eljárás szabálytalansága elleni kifogás és az eljárás elhúzódsága miatti kifogás közötti szabályozásbeli különbségek hátrányos megkülönböztetést eredményeznek.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság e határozatokban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 1043/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 115.; 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1035. stb.].

Az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatának megfelelően vizsgálta e megkülönböztetés tilalmának az indítványozó által állított sérelmét a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: az eljárás szabálytalansága elleni kifogás lényegében bármely az eljárás során felmerülő jogszabálysértés esetén előterjeszhető, az eljárás elhúzódsága miatti kifogás ezzel szemben kizárólag a Pp.-ben felsorolt okokból, az eljárás időtartamának indokolatlan meghosszabbodása miatt terjeszhető elő. A két-

fajta kifogást előterjesztők csoportja tehát – a két jogintézmény eltérő jogpolitikai indoka és rendeltetése miatt – nem tekinthető azonosnak, nem képez homogén csoportot, ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát deklaráló alkotmányi rendelkezés nem sérül azáltal, hogy a Pp. 114.-a és a 114/A §-a, valamint a 114/B. §-a eltérő módon került szabályozásra. Így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

1.3.4. Végül az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog és a Pp. 240. § (1) bekezdése – mely a másodfokú bíróságnak a fellebbezési tárgyalás kitűzése előtti kötelezettségeit tartalmazza – között alkotmányos összefüggés nem állapítható meg. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz ezen részét is elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványozónak az utólagos normakontrollra irányuló kérelmét vizsgálta meg.

2.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az alkotmányjogi panasz keretében elbírált jogszabályi rendelkezések – a Cstv. 63/A. §-ával azonos 63/B. §-ának, a Pp. 72. §-ának, 114. §-ának, valamint a 240. § (1) bekezdésének – alkotmányosságát az utólagos normakontroll indítvány okán ismételten nem vizsgálta.

2.2. Az Alkotmánybíróság azoknak a jogszabályi rendelkezéseknek az indítványozó által vélt alkotmányellenességét vizsgálta meg, melyeket az alkotmányjogi panasz alapján nem vizsgálhatott, azaz a Pp. 95. § (1) bekezdését, 233/A. §-át, 237. §-át, valamint a 257. § (1) bekezdését.

2.2.1. Az indítványozó szerint az Alkotmányban foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a jogállamiság követelményét sérti a Pp. 95. § (1) bekezdése. A Pp. támadott szabálya a beadványok vizsgálatára és az ezzel kapcsolatos intézkedések megtételére 30 napos határidőt állapít meg a bíróságok számára. E rendelkezés éppen a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság követelményének érvényesülését szolgálja azzal, hogy a bíróságokat – lehetőségeikhez képest – az intézkedések mielőbbi megtételére ösztönzi. Mindemelllett e határidő esetleges túllépése nem eredményezi a hiánypótlási felhívás kibocsátásának tilalmát. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította.

2.2.2. A Pp. 237. §-a, és a 257. § (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó azt állította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot sérti az, ha a fellebbezés mind az első fokú, mind pedig a másodfokú bíróság megvizsgálhatja, és azzal kapcsolatban intézkedéseket tehet. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt állapította meg, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog, mint alkotmányos alapjog nem hozható közvetlen alkotmányos összefüggésbe a Pp. támadott rendelkezéseivel az indítványozó által felvetett indokok alapján. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

2.2.3. Az indítványozó a Pp. 233/A. §-a vonatkozásában azt állítja, hogy az azért sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot, mert hiányos, nem tartalmazza, hogy „az elsőfokú eljárás szabályai szerint fellebbezésnek lenne helye”. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja, hogy a Pp. 2003. július hó 1-jétől – azaz már az elsőfokú bírósági eljárás kezdetét megelőzően – hatályos szövege szó szerint tartalmazza az indítványozó által hiányolt fordulatot, ezért az indítványt, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság a Pp. 95. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett azon kérelemmel összefüggésben, mely arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az e jogszabályi rendelkezésben foglalt határidő eltelte után a bíróság hiánypótlási felhívást nem tehet, a fellebbezést nem utasíthatja el, mert ez sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, az alábbiakat állapította meg.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. § a)–h) pontjai határozzák meg. Sem ez a felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazói jogértelmezés tartalmának megállapítását. Így az Alkotmánybíróságnak erre hatásköre nincs. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján az indítványt ebben a részében visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 8.

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

996/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján – *dr. Kovács Péter* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta az alábbi

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény 2/B. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó kérelmet nyújtott be az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Kpt.) 2/B. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatára és megsemmisítésére. A Kpt. 2/B. §-a a szovjet kényszermunkáért járó kárpótlást szabályozza, a vizsgálni kért (2) bekezdés értelmében a szovjet hadifogságba esett katonát 1945. augusztus 1-jétől kényszermunkára hurcoltnak kell tekinteni. Az indítványozó részletesen érvel a mellett, hogy az 1945. augusztus 1-ei határidő önkényesen került megállapításra, mivel a szovjet hadifogságban ezen időpont előtt is kényszermunkát végeztek a hadifoglyok. Véleménye, hogy 1945. augusztus 1. előtt „a fogságban elhalálozottak száma együtt biztosan meghaladja a 100 000 főt”. Az indítványozó utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság az 1/1995. (II. 8.) AB határozatában érintőlegesen foglalkozott a Kpt. által nevesített – jelen ügyben vizsgálni kért – a kényszermunkának minősülést meghatározó 1945. augusztus 1-ei határidővel, amelyet az Alkotmánybíróság törvényhozói vélelemnek tekintett. Az indítványozó szerint mivel – e vélelemmel szemben – bizonyítható, hogy ezen időpont előtt hadifogságba esett katonák is kényszermunkát végeztek, ezért valójában a fogságba esés időpontját kell a kényszermunka kezdetének tekinteni. Az indítványozó szerint a Kpt. 2/B. § (2) bekezdése megalapozatlanul differenciál a volt szovjet hadifoglyok között, ez a megkülönböztetés önkényes, sérti az egyenlő méltóságú személyként kezelés követelményét, s ezáltal az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Minderre tekintettel kérte a Kpt. 2/B. § (2) bekezdésének a megsemmisítését.

II.

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

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

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

2. A Kpt. vonatkozó rendelkezései értelmében:

„Kárpótlás a szovjet kényszermunkára hurcolásért

2/B. § (1) Kárpótlás jár a szovjet szervek által történt kényszermunkára hurcolásért, a szovjet bíróság politikai indítékú ítélete vagy más szovjet hatóság intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonásért (a továbbiakban együtt: kényszermunka).

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásában a szovjet hadifogságba esett katonát 1945. augusztus 1-jétől kényszermunkára hurcoltnak kell tekinteni.

(3) Ha a sérelmet szenvedett a kényszermunka ideje alatt meghalt, és a túlélő házastárs hosszabb időt nem bizonyít, a kárpótlás kiszámításánál az alábbi időtartamokat kell figyelembe venni:

a) a szovjet szervek által történt kényszermunkára hurcolás esetén 3 évet,

b) a szovjet bíróság ítélete vagy más szovjet hatóság intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonás esetén azt az időtartamot, amelyre ítélték (kötelezték), ha pedig ez nem bizonyítható, 8 évet.

(4) A kényszermunka esetére egyebekben a 2/A. § (2) bekezdését és a 4–8. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az ún. személyi kárpótlással kapcsolatos gyakorlatát az 1/1995. (II. 8.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) alapozta meg (ABH 1995, 31.). E döntés a Kpt.-nek az 1994. évi XII. törvénnyel módosított szövegét vizsgálta. A Kpt.-nek az Abh. által történő elbíráláskori szövege a 3. §-ban rendezte a szovjet hadifogság után járó kárpótlást. A Kpt. egykori 3. § (1) bekezdés *d)* pontja értelmében „a szovjet szervek által történt kényszermunkára hurcolás, továbbá a szovjet bíróság politikai indítékú ítélete, vagy más szovjet hatóság intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonás;” után járt kárpótlás, a 3. § (2) bekezdés pedig kimondta, hogy „[a]z (1) bekezdés *d)* pontjának alkalmazásában a szovjet hadifogságba esett katonát 1945. augusztus 1-jétől kényszermunkára hurcoltnak kell tekinteni.” Tehát a Kpt. korábbi 3. § (2) bekezdése megegyezik a jelen ügyben vizsgálni kért 2/B. § (2) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban vizsgálta a Kpt. egykori 3. § (2) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmány 70/A. §-a alapján abból a szempontból, hogy a Kpt. – a szovjet hadifogság mellett – a nyugati hadifogság esetén nem teremt kárpótlásra jogosultságot. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban

alkotmányértést e tekintetben nem állapított meg (ABH 1995, 31, 59–60.).

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 határozza meg a *res iudicata* fogalmát az alkotmánybírósági eljárásban. E 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 alkotmányértést megállapítani (‘ítélt dolog’)”. (ABH 2003, 2076.) Jelen ügyben a *res iudicata* feltételei nem állnak fenn, mivel más az alkotmányos összefüggés, mint az Abh. által elbírált esetben. Az Abh. az adott normaszöveget a nyugati és a szovjet hadifoglyok viszonyában vizsgálta, míg jelen ügy indítványozója az 1945. augusztus 1. előtti és ezen időpont utáni szovjet hadifogság tekintetében állít alkotmányellenes különbségtételt. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatot folytatott.

2. A Kpt. 2/B. § (1) bekezdése értelmében – amely egyben a törvény alkalmazásában a kényszermunka fogalmát is meghatározza – „[k]árpótlás jár a szovjet szervek által történt kényszermunkára hurcolásért, a szovjet bíróság politikai indítékú ítélete vagy más szovjet hatóság intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonásért (a továbbiakban együtt: kényszermunka)”. A Kpt. 2. § (2) bekezdése – mintegy a kényszermunka fogalmának további összetevőjeként – kimondja, hogy aki szovjet hadifogságba esett, ezt a hadifogságot 1945. augusztus 1-je után kényszermunkára hurcolásnak kell tekinteni. Ez a rendelkezés tehát jogcímet teremt a szovjet hadifogság utáni kárpótlásra, amelyet a kényszermunka fogalma alá sorol 1945. augusztus 1-jét követő fogva tartás esetén.

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság részletesen kifejtette elvi álláspontját a személyi kárpótlást érintően, az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat az Abh.-ban megállapított követelményeken alapul. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság többek között rámutatott, hogy „az államot a jogtalan személyi sérelemokozásokért jóvátételei kötelezettség – a jogállami Alkotmányt megelőző közvetlen kötelezettségvállalás hiányában – még részlegesen sem terhelte” (ABH 1995, 31, 41.). Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy a személyi kárpótlásnál az objektív szempontok megragadása alig lehetséges (ABH 1995, 31, 42.), a kárpótlásra fordítható összeg korlátozott volta pedig nem teszi lehetővé, hogy az állam a kárpótlásra jogosultak csoportjainak meghatározásánál minden sérelemokozásra tekintettel legyen (ABH 1995, 31, 42–43.). Általános érvennyel mondta ki az Abh., hogy a Kpt. „meghatározó jogalapja a méltányosság. Erre a visszamenőleges kárpótlásra ugyanis nincs az államnak alkotmányos kötelezettsége. A személyi sérelemokozásokért járó kárpótlás ezért ex gratia jellegű, mert visszamenőleges és egységes

jogalapot teremt a személyi sérelemokozások jóvátételére. Ez az egységes jogalap bizonyos személyi sérelemokozások ténye, függetlenül attól, hogy azokért járt-e eredetileg kárpótlás és az milyen okból volt érvényesíthetetlen, illetőleg, hogy a sérelemokozás a semmisségi törvények hatálya alá esik-e vagy sem.” (ABH 1995, 31, 45.). Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt – s a kárpótlás során (mivel arra senkinek nincs az Alkotmányon alapuló joga) jellemzően ilyen jogosultságok keletkeztek –, alkotmányellenesség megállapításáról csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Nem minősül megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. [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; 408/H/1998. AB határozat, ABH 2000, 760, 763.]. Mindezeket a személyi kárpótlásra vonatkoztatva a 22/1996. (VI. 22.) AB határozat azt állapította meg, hogy „[a]z egyenlőként kezelés alkotmányos követelményének tehát a csoportképzés során érvényesülnie kell, az viszont már nem alkotmányossági kérdés, hanem a törvényhozó mérlegelési szabadságába tartozik, hogy az alkotmányossági követelmények betartásával a sérelemokozás sajátosságaira tekintettel és történelmi tényei alapján milyen jogosult csoportokat képez.” (ABH 1996, 89, 98.)

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt állapította meg, hogy a Kpt. jelen ügyben vizsgálni kért rendelkezése – az az az 1945. augusztus 1-ei határidő (amelytől a szovjet hadifogságba esett katonát kényszermunkára hurcoltak kell tekinteni) – alapja az, hogy a szovjetek nem csatlakoztak a hadifogoly-egyezményhez (ABH 1995, 31, 60.). Ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy „a hadifogoly-egyezményekhez való csatlakozás, illetőleg ennek hiánya önmagában elegendő alap a különböző csoportképzésekre, a kategóriák szerinti különböző elbánást pedig nem lehet alkotmányosan kifogásolni. Az államnak szabadságában áll, hogy a politikai okból, jogtalanul kategóriáját rugalmasan kezelje, anélkül, hogy ez önkényes lenne. A törvény preambuluma szerint a jogalkotó a politikai okból, jogtalanul fogalma alatt a különböző jellegű megkülönböztetésen alapuló törvénysértések megvalósítását érti különösen.” (ABH 1995, 31, 60.). Mindezt figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben is az az álláspontja, hogy a törvényhozó nem járt el önkényesen a csoportképzésnél akkor, amikor a szovjet hadifogságba esést 1945. augusztus 1-jétől tekinti kényszermunkának. Alkotmányosan nem kifogásolható, hogy ebben az esetben a törvényhozó olyan jogi momentumhoz – a hadifogoly-egyezményhez – kötötte a kényszermunkának minősülés kezdé-

tét, amely egyben alkalmas a politikai okból történő szabadságelvonás igazolására is.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kpt. 2/B. § (2) bekezdése nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, ezért a Kpt. 2/B. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

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

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével és az ún. kárpótlási ügyekben a juttatás ex gratia természetét hangsúlyozó, a jogalkotó széles körű szabadságát elismerő alkotmánybírói gyakorlat követésének szükségességével.

Ugyanakkor az indítványban és a határozatban kiemelkedő szerepet játszó 1945. augusztus 1-jei dátum (amelytől a szovjet hadifogságba esett katonát kényszermunkára hurcoltak kell tekinteni) indokolhatóságát illetően – a magam részéről – az alábbiakat fűzöm a határozathoz.

A határozat a dátum megállapításának indokát illetően idézi az 1/1995. (II. 8.) AB határozatnak egyik mondatát, amely a nyugati és a szovjet hadifogságba esettek eltérő kezelését illetően kimondja, hogy a „rendelkezés alapja az, hogy a szovjetek nem csatlakoztak a hadifogoly-egyezményhez, ezért, míg a nyugatiak ekkor rendszerint elengedték hadifoglyaikat, a szovjetek nem.” (ABH 1995, 31, 60.)

Ez a megállapítás azonban – szerintem – immár nem teljesen aggálytalan, az alábbiak miatt.

Igaz ugyan, hogy a Szovjetunió valóban nem volt részes állama az 1929. évi genfi hadifogoly-egyezménynek, azonban miután Németország 1941. június 22-én megtámadta, a Szovjetunió, a Vörös kereszt Nemzetközi Bizottság javaslatát elfogadva az ezt követő hetekben már hivatalos nyilatkozatot adott ki, hogy a maga részéről a viszonzosság feltétele mellett alkalmazni kívánja a genfi egyezmény rendelkezéseit.

A hadifoglyokra vonatkozó szovjet joganyag valóban tartalmazott olyan szabályokat, amelyek ekvivalensei megtalálhatóak a genfi hadifogoly-egyezményben is. Ennek az egyoldalú nyilatkozatnak a jogi relevanciáját a nürnbergi nemzetközi katonai törvényszék is érintette a német háborús bűnösökkel szemben lefolytatott eljárás során. Emellett azonban tény az is, hogy a ma már nyilvánosságra hozott dokumentumok (így az NKVD 1939. szeptember 19-én meghozott 0308 sz. rendelete) tanúsága szerint a GULAG-ok rendszerével párhuzamosan közben a hadifoglyok és internáltak táborrendszerét (UPVI, 1945 után GUPVI) rendelték kiépíteni, amely az állami vezetés által jelzett munkaerőszükséglet kielégítését is kiemelkedően fontos feladatának tekintette, és a hadifoglyoknak, az elfogott, ám hadifogolynak valamilyen ürüggyel nem minősített idegen katonáknak és az állambiztonságra veszélyesnek minősített nemzeti kisebbségek tagjainak a kényszermunkáját valóban tömegméretekben szervezte. 1945. szeptember 29-én pedig új szabályzatot bocsátottak ki, „a hadifoglyok munkára fogásáról”. A hadifoglyokat megillető jogok szigorú betartását pedig nem kérték számon. [Mogyeszt Kolerov: Vojennoplennüje v sziszteme prinugyitelnovo truda v SzSzsZR (1945–1950, in: Otyécsesztvennüje zapiszki 2003, No 3; vagy az indítványban sokszor hivatkozott. Varga Éva Mária (szerk): Magyar hadifoglyok a Szovjetunióban. Dokumentumok: 1941–1953] Tarsoly 2006 Budapest]

Ami pedig a nyugati hadifogságba kerültekre illeti (ahol az amerikai, angol, francia megszállási övezetbe kerülés gyakran egymástól is jelentősen eltérő bánásmódot jelentett, de vitathatatlanul különbözött a szovjetunióbelitől), az ő státusuk ott kinn is többször változott [Prisoner of war (POW), Disarmed Enemy Forces (DEF), Surrendered Enemy Forces (SEF), Surrendered Enemy Personnel (SEP) stb.] és nem ritkán még az övezetek alparancsnokságainak döntésétől is függött. A döntés mögött hol a német hadifoglyoktól való elkülönítés és viszonylagos mozgásszabadság biztosítása, esetenként bizonyos szempontból bizalom állt, hol azonban az, hogy a hadifoglyoknak járó élelmezési, gyógyszer stb. ellátmány biztosításának kötelezettsége alól akartak kibújni, vagy pedig kérésükre kiegészíteni munkaerőhiánnyal küzdő államokat, mint például a Magyarországgal hadiállapotban nem is álló Franciaországot. (Gosztonyi Péter: A magyar honvédség a második világháborúban, Európa 1992 Budapest 277–285. o) A humanitárius kötelezettségek betartását ellenőrző és keresőszolgálatot működtető Vörös kereszt Nemzetközi Bizottság bírálta ezeket az alternatív, ám az ő munkáját akadályozó elnevezéseket, mivel a szövetségesek Nyugat-Európában nem ritkán csak azokkal engedélyezték a kapcsolatfelvételt, a táborellenőrzést, akiket az adott fogva tartó hatalom is hadifogolynak (POW) minősített.

Valójában tehát a kérdés nem egyszerűsíthető le arra, hogy részese volt-e vagy sem valamely állam az 1929-es egyezménynek.

A tudományos forrásmunkák pedig – összhangban számos magyar család emlékezetével – alátámasztják azt, hogy a nyugati hadifogságból 1945. augusztus 1-jéig még

csak igen kis részben tértek, illetve térhettek haza a hadifogságba esettek. Az egyes adatok szerint 280 ezer főre becsült, nyugati hadifogságba került magyar katona egy jelentős részének 1945 őszén történt hazahozatalára a november 4-ei magyarországi választásokra is tekintettel és a kormány sürgetésére került sor, míg a többiek zöme 1946 folyamán, az akkor már nagyjából minden hónapban indított szállítmányok valamelyikével érkezett haza. (Gosztonyi uo. és 363. o.)

A hivatkozott dátum tehát valójában egyáltalán nem esik egybe a nyugati hadifoglyok tényleges hazaérkezésével.

Ugyanakkor megítélésem szerint más érvekkel ugyan, de az 1945. augusztus 1-je kiválasztása valóban ésszerűen igazolható dátum, indokolhatóan kialakított vélelem.

Ez ugyanis a II. világháború európai hadműveleteinek befejeződése után, a békeszerződésekig terjedő időszak, illetve a háború utáni nemzetközi viszonyok alapvonalait meghatározó potsdami értekezlet befejeződésével tulajdonképpen egybeesik. A potsdami tárgyalások június 25-ei jegyzőkönyve világosan utal a munkaerőhiány pótlására irányuló, 1945. februárjában Jaltában beterjesztett szovjet igény megismétlésére, és a potsdami határozatok végül (a IV. cikkben) a hadifoglyokra való utalás nélkül ugyan, de megerősítették és pontosították a jaltai tanácskozáson a Szovjetunió által benyújtott és az angol-amerikai szövetségesek által tudomásul vett szovjet kárpótlási igények kielégítésének ütemét, részleteit. A jaltai megállapodásban (a dokumentum V/2/c pontjában) pedig szerepelt a német munkaerő szovjet újjáépítési célokra való felhasználhatósága, amelyet a csak az egyik megszállási zónát igazgató szovjet vezetés önkényesen – ám szövetségesei által nem kifogásoltan – a nála levő német hadifoglyokra és általában véve állampolgárságtól függetlenül minden hadifogolyra kiterjesztett, függetlenül attól is, hogy azok állama részt vett-e a háborúban Szovjetunió területén folyt szakaszában vagy kiugrott a tengelyhatalmak közül, és az antifasiszta koalíció haderejét támogatta-e, önmaga harcoló katona volt-e, vagy munkaszolgálatra kötelezett stb. Ez a dátum az, amelyik szimbolikusan is jelzi annak az uralmi pozíciónak az elismerését, amelyet a háború után a Szovjetunió Közép- és Kelet-Európában a rendszerváltásig élvezett, és amelynek áldozatai többek között a kiszolgáltatott hadifoglyok voltak, akiknek a repatriálását a hadműveletek megszűnése nyomán éppen, hogy ekkorra meg kellett volna kezdeni, a hadviselés jogának ekkor hatályos szabályai szerint. Így csak később, az 1947. évi párizsi békeszerződés 21. cikkébe került be, többféleképpen értelmezett megfogalmazásban, hogy „a magyar hadifoglyok, mihelyt lehetséges, hazaszállítandók.”

Míndez ugyanakkor nem vonja kétségbe a kárpótlási jogszabályok alkotmányossági megítélésében vezérszerepet játszó *ex gratia* elv fenntartásának fontosságát, amelyet magam is osztok.

Budapest, 2008. szeptember 29.

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

597/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban levő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására, valamint alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 72. § (2) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, valamint a rendelkezésnek a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság előtt 12.K.27.255/2006., valamint 12.K.27.084/2006. szám alatt folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazása tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.

Indokolás

I.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság bírása – két külön beadványában – az előtte 12.K.27.255/2006., és 12.K.27.084/2007. számon folyamatban lévő perekben az eljárások felfüggesztése mellett, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ára hivatkozva indítványozta a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 72. § (2) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítását, valamint az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján a támadott rendelkezésnek a folyamatban lévő perekben történő alkalmazási tilalmának kimondását. Az alkotmányellenesnek tartott jogszabályhely 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 az Alkotmánybíróság az ügyeket egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

A kezdeményező álláspontja szerint a Tvt. – kártalanításról rendelkező – 72. § (1) bekezdésének „értelmezése a jogalkalmazók számára különösebb nehézséget nem jelent, amennyiben a természetvédelmi érdekből elrendelt korlátozások, tilalmak és a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának elrendelése mellett nem vizsgálják a Tvt. 72. § (2) bekezdésének *a*) pontjában rögzített azon szabályt, mely szerint kártalanítási igényt nem keletkezett védett természeti területen a természeti kár [a Tvt. 37. § (3) bekezdésében meghatározott tevékenységgel okozott kár] megelőzése és megakadályozása érdekében jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom”. Nézete szerint a természeti kár fogalmát sem a Tvt., sem más jogszabály nem határozza meg, a Tvt. 37. § (3) bekezdésére történő utalás

pedig a természeti kár fogalmi meghatározására alkalmazhatóan. Hivatkozik a kezdeményező arra, hogy a szakhatóságként eljáró természetvédelmi hatóság a tilalmak és korlátozások előírása kapcsán többnyire nem tesz mást, mint a Tvt. különböző helyein rögzített előírásokat nevesíti, azok betartására az erdőhasználó ügyfél figyelmét felhívja, ezért értelmezhetetlen a Tvt. 72. § (2) bekezdés *a*) pontjában rögzített kizáró feltétel. Utal továbbá a kezdeményező arra, hogy amennyiben a törvény különböző helyein előírt, a természet megóvását célzó kötelezettségét elmulasztja az erdőhasználó, olyan természetet károsító magatartást valósít meg, amelynek megtiltására a Tvt. 37. § (3) bekezdése értelmében a hatóság határozattal intézkedhet. Ez esetben pedig a kártalanítási igény érvényesítése kizárt.

A kezdeményező álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezés nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság, valamint az 57. § (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljárás követelményeinek, mivel nemcsak a természetvédelmi hatóságok, hanem a bíróságok is – esetenként egymástól eltérő módon – a jogalkotó helyett maguk próbálják azokat a szempontokat meghatározni, amelyek egy természetvédelmi kártalanítási igényt megalapoznak, illetve maguk próbálják meghatározni a természeti kár fogalmát, amely a kártalanítási igény teljesítését kizárja. A kezdeményező a támadott rendelkezés alkotmányellenességére vonatkozó érvelésének alátámasztására több alkotmánybírósági határozatra is hivatkozik.

II.

Az Alkotmánynak a kezdeményezések által hivatkozott rendelkezései:

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

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

A Tvt.-nek a kezdeményezésekkel érintett rendelkezései:

„37. § (3) Védett természeti terület károsítása, veszélyeztetése vagy jogellenes zavarása esetén a természetvédelmi hatóság köteles az ilyen magatartás tanúsítóját a tevékenység folytatásától eltiltani.”

„72. § (1) A védett természeti területeken természetvédelmi érdekből – az e törvény hatálybalépését követően – elrendelt gazdálkodási korlátozás, illetve tilalom esetén vagy a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának előírása következtében a tulajdonos vagy – amennyiben a tulajdonos a terület használatát átengedi – a jogszerű használó tényleges kárát meg kell téríteni.

(2) Kártalanítási igényt nem keletkezett:

a) védett természeti területen a természeti kár [37. § (3) bekezdésében meghatározott tevékenységgel okozott kár] megelőzése és megakadályozása érdekében jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom;

b) amennyiben a kár bekövetkezett, illetve az (1) bekezdésben és (4) bekezdés első fordulatában meghatározott hatósági határozat meghozatalát a tulajdonos vagy a jogszerű használó jogellenes magatartása eredményezte;
...”

III.

A kezdeményezések nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a jogszabályok normatartalmával kapcsolatos alkotmányos elvárásokkal. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában például elvi élel 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.” (ABH 1992, 135, 142.)

„Önmagában az, hogy egy jogszabály, illetőleg adott esetben jogszabályi rendelkezések a maguk összefüggésében értelmezésre szorulnak, alkotmányossági kérdést nem vet fel. A jogállamiság elvéből, követelményéből azonban az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Annak alkotmánybírói értékelése, hogy ilyen alkotmányosan nem tolerálható helyzet mikor áll fenn, mindig az adott jogszabály normatartalma alapján ítélt meg.” (754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.)

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére tekintettel – alkotmányellenesség csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva azáltal teremt jogbizonytalanságot, hogy a jogszabály alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi. Ameddig a normában fellelhető ellentmondás, vagy hiányosság megfelelő jogalkalmazói értelmezéssel feloldható vagy kiküszöbölhető, addig alkotmányellenességről nem lehet szó, csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.; 219/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1488, 1492.].

Az Alkotmánybíróság abban az esetben állapítja meg egy norma alkotmányellenességét, amikor az „teljességgel határozatlan és a szövegből kikövetkeztethetetlen tartalmú fogalmakat használ, illetőleg az általa használt fogalmakat

nem definiálja” [49/1995. (VI. 30.) AB határozat ABH 1995, 519, 520.].

2. A Tvt. minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet köteleességévé teszi a természeti értékek és területek védelmét. Ennek érdekében a tőlük elvárható mértékben kötelesek közreműködni a veszélyhelyzetek és károsodások megelőzésében, a károk enyhítésében, következményeik megszüntetésében, a károsodás előtti állapot helyreállításában. A természeti értékek és területek csak olyan mértékben vehetők igénybe, hasznosíthatók, hogy a működésük szempontjából alapvető természeti rendszerek és azok folyamatainak működőképessége fennmaradjon, továbbá a biológiai sokféleség fenntartható legyen. [5. § (1) és (2) bekezdései] A Tvt. 72. § (1) bekezdése kártalanítást biztosít a védett természeti terület tulajdonosa (használója) javára a természetvédelmi érdekből elrendelt gazdálkodási korlátozás, tilalom, vagy a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának előírása következtében előállt károk miatt. A kezdeményező a Tvt. 72. § (2) bekezdés a) pontjának alkotmányellenességét a törvény 37. § (3) bekezdésével összefüggésben állítja. A támadott rendelkezés kizárja a kártalanítást abban az esetben, ha a tulajdonos kára a védett természeti terület károsításával, veszélyeztetésével vagy jogellenes zavarásával okozott kár megelőzése és megakadályozása érdekében jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom miatt következett be. A kártalanítást tehát a Tvt. 72. § (1) bekezdése szerint egy egyébként rendeltetésszerű (jogszerű) használat mellett, természetvédelmi érdekből, a természetvédelmi hatóság által elrendelt korlátozás, tilalom kötelező előírása miatti kárhoz kapcsolódik, míg a 72. § (2) bekezdés a) pontjában szabályozott esetben egy, a földtulajdonos (használó) jogellenes magatartása miatti károsodás megelőzését célzó intézkedésről van szó, amelyhez kapcsolódóan a tulajdonos (használó) kártalanítását a jogalkotó kizárja. Ugyanígy kizárja egyébként a kártalanítási igényt a Tvt. 72. § (2) bekezdésének b) pontja abban az esetben, ha gazdálkodási korlátozást, illetve tilalmat, vagy a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának előírását tartalmazó hatósági határozat meghozatalát a tulajdonos vagy a jogszerű használó jogellenes magatartása eredményezte.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott jogszabályhely világos, érthető és megfelelően értelmezhető, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordoz, így eleget tesz a normatartalommal szemben támasztott alkotmányos követelménynek. A természetvédelmi hatóságnak a kezdeményezések által említett joggyakorlata vizsgálatára vonatkozóan az Alkotmánybíróságnak hatásköre nincsen. Ebből következően a Tvt. 72. § (2) bekezdés a) pontjának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességét állító kezdeményezéseket az Alkotmánybíróság elutasította.

3. A támadott jogszabályhelynek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltakkal való ellentétére vonatkozóan a kezdeményezések részletes érvelést nem tartalmaz-

nak. Hivatkoznak ugyan az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatára (ABH 1997, 263.), amely szerint „a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot, vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja”. A hivatkozott határozat azonban lényegében a normavilágosság követelményét kapcsolja az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelméhez. Tekintettel arra, hogy a jelen határozat 2. pontjában foglaltak szerint a normavilágosság követelményének sérelmét az Alkotmánybíróság nem találta megállapíthatónak, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglaltak sérelmével érdemben nem foglalkozott.

4. A támadott rendelkezés alkotmányellenességének hiányában az Alkotmánybíróság az alkalmazási tilalom kimondására irányuló kezdeményezéseket is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 16.

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

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

1100/D/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 12/C. § (5) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására és alkalmazási tilalmának kimondására irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény 25. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 12/C. § (5) bekezdésével összefüggő jogalkalmazási gyakorlat nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozó képviselőjében eljáró ügyvéd a Pécsi Ítéltábla Gf.IV.30.041/2007/4., Gf. IV.30.116/2007/4., Gf.IV.30.062/2007/5. és Gf.IV.30.051/2007/5. számú jogerős ítéletei ellen nyújtott be alkotmányjogi panaszokat. A támadott ítéletek egymástól különböző felperesek keresetei, de ugyanazon tényállás alapján születtek, és az alperesnek – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében meghatározott 60 napos határidőn belül érkezett – alkotmányjogi panaszai is egymással megegyező kérelmet és indokolást tartalmaznak. Ennek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszok tárgyának azonossága folytán az ügyeket 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.) 28. § (1) bekezdésében foglaltak alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozó a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény (a továbbiakban: Ámt.) 25. § (1) bekezdése, valamint a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény (a továbbiakban: Fbt.) 12/C. § (5) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítását, és alkalmazási tilalmának kimondását kéri az Alkotmánybíróságtól. (Megjegyzi az Alkotmánybíróság: az indítványozó az Ámt. támadott rendelkezésének megsemmisítését, míg az Fbt. rendelkezése tekintetében alkalmazási tilalom kimondását kéri, mivel álláspontja szerint az Fbt.-t az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. §-ának 503. pontja hatályon kívül helyezte. Valójában azonban a hivatkozott jogszabályhely az Fbt.-t módosító, és az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezést abba beiktató, az egyes törvények környezetvédelmi célú jogharmonizációs módosításáról

szóló 2001. évi LV. törvényt helyezte hatályon kívül.) Az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatára (ABH 1991, 272.) utalva az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések alkalmazása során kialakított bírói gyakorlat (az „élő jog”) sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot, a 12. § (1) bekezdésében rögzített szövetkezeti autonómia, valamint a 2. §-ban deklarált, a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság elvét.

Az indítványozó érvelése szerint a bíróságok a támadott rendelkezések kapcsán „olyan élő jog tartalmat alakítottak ki, amely szerint a szövetkezettel a tagságukat megszüntető volt tagoknak a védelemre tervezettségükre tekintettel a földalapba ki nem jelölhető földek kisajátításáért járó kártalanítás összegéből további kárpótlásként – visszaható hatállyal – [a jogalkotó] többletjuttatásban kívánta részesíteni valamennyi eredeti vagyonszármazékos tagot”. A földalapba ki nem jelölt, ugyanakkor védelemre tervezett földek – álláspontja szerint – maradványföldeknek minősülnek, és a szövetkezet tulajdonában álltak, és ma is a szövetkezet tulajdonában, illetve földhasználatában, így alkotmányos védelem alatt állanak. A bíróságok által kialakított és kizárólagosan alkalmazott élő jog a maradványföldek körébe tartozó szövetkezeti tulajdonú földekből újabb kárpótlási alapot hoz létre az eredeti vagyonnevesítésben részesült volt tagok számára is, akik a szövetkezettel a kilépéskor elszámoltak, és a törvényben előírt valamennyi juttatásukat megkapták. Ez a szabályozás a szövetkezettel tagsági viszonyát megszüntető volt tagoknak – visszaható hatályú jogalkotással a szövetkezetet alkotó tagok rovására – többletjuttatást kíván nyújtani. Az indítványozó álláspontja szerint az Fbt. 2001. július 13-án hatályba lépett 12/C. § (5) bekezdése a szövetkezet által jóhiszeműen, törvény alapján szerzett (tulajdon)jogot von el, amely egyrészt a jogbiztonság sérelmét eredményezi, másrészt pedig visszamenőleges hatálya ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdésében foglaltakkal is.

Hivatkozik továbbá az indítványozó arra, hogy számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 77. § (2) bekezdés b) pontja szerint a kisajátítási kártalanítás összegét az egyéb bevételek között kell elszámolni, amely összeg után társasági adót kell fizetni. Álláspontja szerint ez a rendelkezés kétszeri kisajátítást jelent a szövetkezet terhére, mivel először a szövetkezeti tulajdonú maradványföldeket sajátítják ki, majd a kártalanítási összeg felosztása után a társasági adó összege is negatívumként jelenik meg a szövetkezet vagyonában, ami megint csak tulajdonelvonásnak minősül.

3. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet illetően az indítvány hivatkozik arra, hogy sem az Ámt. 25. §-a, sem pedig az Fbt. 15/C. § (5) bekezdése nem határozza meg azt, hogy kit kell a szövetkezet vagyonnevesítéssel érintett tagjának tekinteni, vagyis kit illet meg a kisajátítási kártalanítás összege. Érvelése szerint a jogal-

kotó mulasztása sérti a jogállamiságot, és a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát.

4. Kiegészítő beadványaiban az indítványozó előadta, hogy az Fbt. 12/C. § (5) bekezdésén alapuló, valamint az alkotmányellenes mulasztás miatt kialakult jogalkalmazói gyakorlat sérti az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Egyezmény 6., 13. és 14. Cikkében, valamint annak első kiegészítő jegyzőkönyve 1. Cikkében deklarált alapvető jogait. Álláspontja szerint ez a helyzet – a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangjának hiánya következtében – sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdését.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
 „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”
 „12. § (1) Az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát.”
 „13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

2. Az alkotmányossági vizsgálat során figyelembe vett jogszabályi rendelkezések:

Az Ámt. támadott rendelkezése:

„25. § (1) A Kpt. szerinti, árverésre való kijelöléssel nem érintett valamennyi földet a tagok, a Kpt. 17. §-ában meghatározott mértékű földet pedig a tagok és az alkalmazottak tulajdonába kell adni, kivéve, ha a jogosult e jogáról lemond. A tulajdonba adásra a vagyonnevesítés szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

Az Fbt. vizsgált szabálya:

„12/C. § (5) A védett természeti területek védelmi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény 1. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerinti kijelöléssel nem érintett azon védett vagy védelemre tervezett természeti területek tekintetében, amelyeket – természetvédelmi okok hiányában – a szövetkezetnek az Ámt. 25. §-a alapján a vagyonnevesítés szabályai szerint ki kellene adnia – ha az magántulajdonban nem áll vagy magántulajdonba nem került –, a kisajátítási eljárást a szövetkezettel szemben kell lefolytatni. A kisajátítási kártalanítás összegét a szövetkezet haladéktalanul köteles a szövetkezet vagyonnevesítéssel érintett tagjai között a vagyonnevesítés szabályai szerint felosztani.”

A védett természeti területek védelmi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény rendelkezése:

„1. § (1) E törvény hatálya – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – azokra a védett és fokozottan védett, valamint a védelemre tervezett természeti területekre (a továbbiak-

ban együtt: védett természeti terület) terjed ki, amelyeket a mezőgazdasági szövetkezet közös használatában álló földterületek részeként törvény alapján

a) a részarány-földtulajdonosok földjének kiadása, valamint a tagok és alkalmazottak földhöz juttatása, továbbá a kárpótlási árverés céljából földalapokba elkülönítettek, vagy

b) az a) pontban meghatározott földalapokba – a védettségre tekintettel – nem jelöltek ki.”

III.

Az alkotmányjogi panaszok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság 1210/D/2004. AB határozatában (ABH 2007, 1822.) már vizsgálta az Fbt. 12/C. § (5) bekezdését, és az annak alkotmányellenességét állító alkotmányjogi panaszt elutasította. Az Alkotmánybíróság gyakorlata 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 szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozással kéri az alkotmányellenesség megállapítását (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.). Ha az indítványt más okra, más alkotmányosági összefüggésre alapítják, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.]. Jelen eljárásban ez utóbbi helyzetről van szó; az 1210/D/2004. AB határozat a vizsgált rendelkezés alkotmányosságát nem a szövetkezet, hanem a vagyonnevesítéssel érintett tagok tulajdonhoz való jogának sérelme szempontjából vizsgálta, és állapította meg a kisajátítás (illetve az ezt kiküszöbölő adásvétel) alkotmányellenességének hiányát. Ebből következőleg annak ellenére, hogy a jelen eljárásban ugyanazon jogszabályhely és alkotmányi rendelkezés alkotmányosági vizsgálatáról van szó, az alkotmányos összefüggés különbözősége folytán az Alkotmánybíróság az ítélt dolog (res iudicata) fennálltát nem találta megállapíthatónak, ezért az alkotmányjogi panaszokat érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság hatásköreit az Abtv. 1. §-a határozza meg, melynek d) pontja tartalmazza az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatt benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálását. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság ezen hatáskörében eljárva is a jogerős ítéletet hozó bíróságok által alkalmazott jogszabályok

alkotmányosságát vizsgálja, az egyes bírósági ítéletek vizsgálatára vonatkozóan az Alkotmánybíróságnak hatásköre nincsen.

Az alkotmányjogi panaszokkal támadott jogszabályhelyek alkotmányellenességét az indítványozó alapvetően a szövetkezet tulajdonhoz való jogának sérelmére alapította. A vizsgált rendelkezések alkotmányellenessége tehát ebben az összefüggésben csak akkor merülhet fel, ha azok érintik a szövetkezet tulajdonát, vagy megfordítva; a rendelkezések által érintett vagyontárgyak (földterületek) a szövetkezet tulajdonát képezik.

2.1. Az Ámt. 13. §-a szerint a mezőgazdasági szövetkezetnek a közös használatában álló, illetve bármilyen címen tulajdonába került földeket különböző jellegű földalapokba kellett elkülönítenie (tagok és kívülállók, illetve az állam tulajdonában álló földek, kárpótlási célú földalapok). A földalapokba nem kerülhettek védett, illetve védelemre tervezett természeti területek. Ezen földterületeket az Ámt. 19. §-ának rendelkezése szerint a Magyar Állam tulajdonába és a természetvédelmi szervek kezelésébe kellett adni. Az Ámt. 19. §-át az Fbt. 13. § (7) bekezdés 4. pontja 1993. január 15. napjával hatályon kívül helyezte, és mivel a védett, illetve védelemre tervezett területeket továbbra sem lehetett a földalapokba kijelölni, azok maradványföldnek minősültek, melyeket az Ámt. 25. § szerint a vagyonnevesítés szabályainak alkalmazásával a tagok tulajdonába kellett adni (azaz nem kerülhettek a szövetkezet tulajdonába). Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatával (ABH 1994, 134.) az Fbt. 13. § (7) bekezdés 4. pontját hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, tehát ezen földterületeket ismét csak az állam tulajdonába kellett adni. Az Ámt. 1995. november 24-ig hatályban volt 19. §-a szerint egyébként amennyiben az állami tulajdonba vétellel a szövetkezet tulajdonából kerülne ki földterület, a szövetkezetet azonos aránykorona értékben természetvédelmi oltalom alatt nem álló, a magyar állam tulajdonában levő csereterülettel – ha az nem lehetséges, pénzben vagy más módon – kártalanítani kellett. [Az Ámt. 19-át hatályon kívül helyező, a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálya alá tartozó és törvény alapján már magántulajdonba került földterületeket a törvény hatálybalépésétől számított 6 éven belül az állam javára ki kellett sajátítani.]

2.2. Az Fbt. 12/C. §-át az egyes törvények környezetvédelmi célú jogharmonizációs módosításáról szóló 2001. évi LV. törvény 21. §-a iktatta 2001. július 13-i hatállyal az Fbt. rendelkezései közé. A rendelkezés hatálya a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény 1. § (1) bekezdés b) pontjára való utalás folytán azokra a védett és fokozottan védett, valamint a védelemre tervezett természeti területekre terjed ki, amelyeket a mezőgazdasági szövetkezet közös használatában álló földterületek részeként törvény alapján a különböző földalapokba – a védettségre tekintettel – nem jelöltek ki. A szövetkezettel szemben lefolytatható kisajá-

títási eljárás egy sajátos tulajdoni helyzetű földterületre vonatkozhat; olyan földterületre, amelyet a szövetkezet vagyonnevesítéssel érintett tagjai között fel kellene osztani, de éppen a védettség miatt az ilyen célra szolgáló földalapba nem jelöltek ki, következésképp magántulajdonba sem kerülhetett. A vagyonnevesítéssel érintett részarány-tulajdonosokat természetbeni kijelölés nélkül a földtulajdonra vonatkozó eszmei hányadrész illeti meg úgy, hogy az adott földterület használója a szövetkezet. (1210/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1822, 1827.).

Az Fbt. 12/C. § (5) bekezdésének hatálya alá tartozó fokozottan védett természetvédelmi területek tehát nem a szövetkezet tulajdonában állanak, a sajátos tulajdoni helyzeten túl a Tvt. korlátozó rendelkezései folytán a szövetkezet használati jogára sem vonatkoztathatók az alkotmányos tulajdonvédelem szabályai. Következésképp az érintett földterületek kisajátítását előíró jogszabályi rendelkezés a szövetkezet tulajdonhoz való alkotmányos jogát nem sérti. Az alkotmányos tulajdonvédelem sérelmének hiánya folytán nem változtat ezen az a körülmény sem, hogy a kisajátítási eljárást a szövetkezettel szemben kell lefolytatni. Ennek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasította.

2.3. A tulajdonhoz való jog sérelmét illetően hivatkozik az indítványozó arra, hogy a felosztandó kártalanítási összeg után a társasági adót a szövetkezetnek kell megfizetnie. Tekintettel azonban arra, hogy az ennek alapjául megjelölt, a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 77. § (2) bekezdésének *b)* pontjával összefüggésben konkrét kérelmet nem terjesztett elő, ezen összefüggéssel az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalkozott.

2.4. 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.]. Alapvető jog sérelme nélkül az indítvány alkotmányjogi panaszként érdemben nem bírálható el (676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 133/D/2007. AB végzés, ABH 2007, 2781, 2782–2783.). Tekintettel arra, hogy az indítványozó az Fbt. 12/C. § (5) bekezdése alkotmányellenességének további vonatkozásait a tulajdonhoz való jog sérelmére alapozza, és ezt az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak, az alkotmányellenességnek az indítványozó által hivatkozott további összefüggéseit [az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság, a 12. § (1) bekezdésében rögzített szövetkezeti autonómia] érdemben nem vizsgálta.

Mivel az Fbt. 12/C. § (5) bekezdésének alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság nem találta megállapíthatónak, a rendelkezés alkalmazási tilalmának kimondására irányuló indítványt is elutasította.

3. Az Ámt. 25. § (1) bekezdésének alkotmányellenességére vonatkozóan az alkotmányjogi panaszok érdemi érvelést nem tartalmaznak. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti. (654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.) Mivel az alkotmányjogi panaszoknak az Ámt. 25. § (1) bekezdésére vonatkozó része a fenti feltételeknek nem tett eleget, ezért azt az Alkotmánybíróság, gyakorlatának megfelelően (298/B/2001. AB végzés, ABH 2004, 2079.; 630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113.) az Ügyrend 29. § *d)* pontja alapján – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – visszautasította.

4. A mulasztás megállapítása iránti kérelemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg: Az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta az alkotmányjogi panasz elbírálására és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatásköreinek összefüggéseit. E határozataiban megállapította, hogy az Abtv. 48. §-a szerint, az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következék be. Ennélfogva a szabályozás hiánya miatti, azaz mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítására irányuló indítvány alkotmányjogi panaszként való előterjesztése az Abtv.-ből nem vezethető le. Ezért az Alkotmánybíróság általános gyakorlata szerint kizárta, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet vizsgáljon. [1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 900.; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 252, 257.; 1105/D/2004. AB határozat, ABH 2005, 1316, 1326.; 1124/E/2004. AB határozat, ABH 2006, 1702, 1719.] Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány azon része, mely a támadott rendelkezésekkel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre hivatkozik, nem felel meg az Abtv. 48. §-ában meghatározott feltételeknek, ezért azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. §-ának *e)* pontja alapján visszautasította.

5. Az indítványozó a támadott rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel való – általa állított – ellentét miatt is indítványozta. Az Abtv. 1. § *c)* pontja az Alkotmánybíróságnak külön hatáskört biztosít jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára. E hatáskör az Abtv. 44–47. §-ai értelmében a nemzetközi szerződést kihirdető törvénnyel való összhang vizsgálatára vonatkozik. Ezt a vizsgálatot azonban csak az Abtv. 21. § (3) bekezdésében felsoroltak kez-

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először az Ütv. 24. § (1) bekezdését vizsgálta meg.

1.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [először 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [először 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.].

Az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett gyakorlatának megfelelően vizsgálta e megkülönböztetés tilalmának az indítványozó által állított sérelmét a támadott jogszabályi rendelkezés vonatkozásában.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: A megbízási szerződésekre vonatkozó általános szabályokat a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 474–483. §-ai tartalmazzák, melyek – az adott szerződéstípus bizalmi jellegére és a felek közötti érdek egyensúlyra is tekintettel – biztosítják a szerződéseknek mind a megbízó, mind a megbízott általi felmondását. Emellett speciális jogszabályok – mint például az Ütv. – a Ptk.-ban foglalt rendelkezéseket kiegészítve tartalmazzák a felmondás további részletszabályait. Az ügyvédi megbízási szerződések tekintetében a felmondási jog megbízott általi gyakorlása során homogén csoportot az ügyvédek, mint megbízottak képeznek. Velük szemben egy másik homogén csoportnak kell tekinteni a megbízókat, mint ügyfeleket.

A megbízók és megbízottak csoportja tehát nem tekinthető azonosnak, nem képeznek közös homogén csoportot, ezért az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalmát deklaráló alkotmányi rendelkezés sérelme – összehasonlítható helyzet hiányában – nem állapítható meg, így az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

1.2. Az indítványozó az Ütv. 24. § (1) bekezdését a jogbiztonság és a piacgazdaság követelményébe ütközőnek vélte. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, illetve a 9. § (1) és (2) bekezdését és a 70/A. § (3) bekezdését is. E rendelkezésekre vonatkozó egyetlen értelmezés sincs azonban közvetlen alkotmányos összefüggésben a megbízási szerződés megbízó által történő felmondásának jogával, illetve az arról rendelkező részletszabályokkal. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.]. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az Ütv. 41. § (1) bekezdésének az indítványozó által vélt alkotmányellenességét vizsgálta meg.

Az Alkotmánybíróság a 763/B/1998. AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már vizsgálta az Ütv. 41. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe való vélt ütközését. A korábbi alkotmányossági vizsgálatára tekintettel az Alkotmánybíróságnak elsősorban azt kellett eldöntenie, hogy az indítványok nem minősülnek-e „ítélt dolognak”. Az Ügyrend 31. § c) pontja szerint ugyanis, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül azonos alkotmányos összefüggésre – hivatkozva kéri az alkotmányos sértést megállapítani, az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, mivel az „ítélt dolognak” minősül.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban más alkotmányos összefüggésben (az Ütv. más hivatásra vonatkozó szabályokhoz képest az ügyvédekkel szemben szigorúbb követelményeket támaszt) vizsgálta az Ütv. 41. § (1) bekezdésének vélt alkotmányellenességét, ezért jelen ügyben „ítélt dolgot” nem állapított meg, így az indítványt érdemben vizsgálta. Mindemellett azonban az Abh.-ban megállapítottakat jelen határozat szempontjából is irányadónak tekinti.

Az Abh. értelmében „[a]z Alkotmánybíróság megítélése szerint az ügyvédek – tevékenységük és az arra vonatkozó eltérő szabályozás folytán – nem képeznek homogén csoportot más jogász hivatást gyakorló személyekkel, még kevésbé a felsorolt más foglalkozások gyakorlóival.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott az ügyvédi hivatás sajátosságaival, kiemelve különösen annak közjogi jellegét, szabályozottságát és függetlenségét. Ezt az eltérő jelleget és szabályozottságot a 428/B/1998. AB határozat (ABK 2004, február 94, 98.) így foglalja össze: »Az ügyvédi hivatásnak ezek a sajátos-

ságai az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő értékelés szerint sok tekintetben eltérőek más olyan – hasonlóan feltételezett, az eddigi vizsgálatok során összehasonlítható alapul szolgáló – hivatás, foglalkozás lényeges vonásaitól, mint például a bírói, az ügyészi, a közalkalmazotti, a köztisztviselői, vagy a közjegyzői életpálya. Az ügyvédi hivatás jellemzőinek összessége alapján e hivatásoktól – fennálló hasonlóságaik ellenére – alkotmányos szempontból elkülönül. [108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 525–526.; 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 132.]« (ABH 2005, 814, 819.) Az indítványozó által állított különbségtétel tehát nem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, amiért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította.”

A fentieket figyelembe véve az Alkotmánybíróság álláspontja szerint jelen indítvány alapján sem állapítható meg a hátrányos megkülönböztetés azon indítványozói érvelés alapján, hogy az ügyvédek fegyelmi felelősségére nem a közjegyzőknél irányadó 5 éves elévülési idő vonatkozik.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

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

1378/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 40. § (1) bekezdés „(kereset)” szövegrésze, valamint a

41. § „(kereset)” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) 40. § (1) bekezdése „(kereset)” szövegrésze, valamint a 41. § „(kereset)” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú, „minél hosszabb időre történő” megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságon. Álláspontja szerint a „törvényszakasz jelenlegi formájában a kereset jogszabályilag meg nem határozott, és így bizonytalan, nem egyértelmű alkalmazása miatt” az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből származó jogbiztonság és az abból levezetett normavilágosság követelményébe ütközik, a zárójelkalkalmazásával használt kereset megjelölésről ugyanis nem lehet eldönteni, hogy a munkabér és az illetmény együttes, összefoglaló megnevezésére szolgál, vagy önálló járulékalap-típus meghatározására szánta a jogalkotó. Hivatkozott arra, hogy a kereset sem az Ft., sem más munkajogi szabályok, illetve egyéb jogforrások fogalom meghatározásai között nem szerepel (szemben a munkabér és az illetmény fogalmával), ezért a munkáltatók és egyes jogalkalmazók hibás, téves gyakorlatot követve a KSH által 2003-ban kiadott „Útmutató a munkaügyi-statisztikai adatszolgáltatáshoz” című, még csak az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek sem minősülő módszertani útmutatót alkalmazzák a munkavállalói és a munkaadói járulék alapjának meghatározása során. Utalt arra, hogy a kereset bizonytalan fogalmával szemben a Ktv. pontos meghatározást ad az illetmény fogalmára nézve, az e körbe nem tartozó (pénz)juttalom, mint egyéb juttatás után ezért nem kell járulékot fizetni, a kereset téves, statisztikai módszertani jellegű meghatározását alkalmazó munkáltató azonban levonja a járulékot. Kiegészített indítványában az indítványozó hivatkozott arra is, hogy a keresetet tévesen meghatározó „Útmutatót” a munkáltatók és egyes jogalkalmazó közigazgatási szervek (Szociális és Családügyi Minisztérium Munkaerő-piaci Főosztály 31787/993014.; APEH 1999/145. Adózási kérdés; APEH Adónemek Főosztálya 1222476138/1999.; AEÉ 1999/11.; Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Magyar Államkincstár) is alkalmazzák, amely gyakorlat az alkotmányellenes informális jogértelmezés tipikus esete, ennek oka pedig a kereset pontos, egyértelmű jogszabályi fogalmának hiánya. Az informális jogértelmezésre lehetőséget adó anomália következtében – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § b) és c) pontja, valamint a 4. § c) pontja garanciális előírásainak megsértésén keresztül – sérül az Alkotmány 7. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is, mert alapvető kötelezettségre, ez esetben

az Alkotmány 70/I. §-a szerinti közteherviselési kötelezettségre vonatkozó szabályt csak törvény írhatja elő.

II.

Az indítványok elbírálása során figyelembe vett jogszabályok:

1. Az Alkotmány rendelkezései:

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

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

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

2. Az Flt. rendelkezései:

„40. § (1) A munkaadó a munkavállaló részére munkaviszonya alapján kifizetett és elszámolt bruttó munkabér, illetmény (kereset), valamint végkielégítés, jubileumi jutalom, a betegszabadság idejére adott díjazás, személyi juttatás, a betegszabadság idejére adott díjazás, személyi juttatás (kivéve az Szja tv. 69. § (10) bekezdése szerinti reprezentáció, üzleti ajándék címén nyújtott természetbeni juttatást), étkezési hozzájárulás, üdülési hozzájárulás és a munkaviszony keretében biztosított cégautó adójának 25 százaléka után 3 százalékos munkaadói járulékot köteles fizetni.”

„41. § A munkavállaló járulékként a munkaviszonya(i) alapján a munkaadótól kapott bruttó munkabér, illetmény (kereset) 1,5 százalékat köteles fizetni. Ez a rendelkezés nem vonatkozik arra, aki öregségi, rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugdíjban részesül, illetőleg arra jogosulttá vált.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már foglalkozott az Flt.-ben szabályozott munkaadói és munkavállalói járulékfizetéssel kapcsolatos kérdésekkel. Ennek során rámutatott, hogy a munkaadói és munkavállalói járulékfizetés kötelezettsége olyan közteher, amely a Munkaerőpiaci Alap – mint elkülönített állami pénzalap – egyik bevételi forrása, amely a foglalkoztatáspolitikai célok fedezetét biztosítja (20/B/1997. AB határozat, ABH 1997, 705, 707.) Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben elsőként azt kellett vizsgálnia, hogy az Flt. 40. § (1) bekezdésében és 41. §-ában szereplő „(kereset)” szövegrészek alapján megvalósul-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság és az abból származó normavilágosság követelményének sérelme.

Az Alkotmánybíróság a normavilágosság alkotmányos követelményét a jogbiztonságból, mint a jogállamiság egyik fontos alapértékéből vezeti le. Az Alkotmánybíróság több korai határozatában foglalkozott a jogszabályok normatartalmával kapcsolatos alkotmányos elvárásokkal. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában elvi érveléssel 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” (ABH 1992, 135, 142.). Több határozat rögzítette azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt akkor állapítható meg az alkotmányellenesség, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, illetve teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak, aminek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára [összegezve: 31/2007. (V. 30.) AB határozat, ABH 2007, 368, 378.]. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmánysertésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő (1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.). Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére tekintettel – alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. Csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.; 219/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1488, 1492.].

2. Az Flt. jelen indítvánnyal érintett rendelkezései a munkaadói és a munkavállalói járulékfizetés alapjául szolgáló kifizetések jogcímeit és a járulékfizetési kötelezettség mértékét határozzák meg. Az Flt. 40. § (1) bekezdése a munkaadó által a munkavállaló részére a munkaviszony alapján kifizetett és elszámolt különböző pénzbeli és természetbeni javadalmazások, juttatások után 3 százalékos munkaadói járulék megfizetésének kötelezettségét írja elő a munkáltató számára, a járulékköteles kifizetések között felsorolva a munkabért, illetményt (keresetet) is. E szabály külön nevesíti a munkabér, illetmény körébe nem sorolható, jellemzően a munkateljesítésen túl más tényezőkhöz (jogviszonyok megszűnéséhez, hosszabb időn át történő fennállásához) kötődő, illetve szociális, jóléti célú juttatásokat, kifizetéseket, amelyek járulékfizetési kötelezettséget keletkeztetnek. A 41. § a munkavállaló számára

1,5 százalékos mértékű járulékfizetési kötelezettséget állapít meg a munkaadótól kapott bruttó munkabér, illetmény (kereset) után, meghatározva azt az alanyi kört is, amelyet nem terhel fizetési kötelezettség. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e rendelkezésekből egyértelműen kitűnik, hogy a törvényhozó a „bruttó munkabér, illetmény” után következő, zárójelbe tett „kereset” fogalmat a tágabb értelemben vett munkajogviszonyokban teljesített munkavégzés ellenében járó bérjuttatások összefoglaló elnevezésére használja, amely jogviszonyok az Flt. 58. § (5) bekezdése alkalmazásával, az e jogviszonyok alapján munkabér, illetmény jogcímen járó, illetve teljesített kifizetések pedig a munkajogviszonyokat szabályozó jogszabályok alapján beazonosíthatók. A fentiek alapján nem ad okot a támadott szabályok „(kereset)” szövegrésze jogbiztonságot sértő voltának megállapítására, hogy az Flt., vagy akár más jogszabály nem sorolja fel tételesen azokat a kifizetéseket, amelyeket az Flt. vizsgált rendelkezései a kereset fogalma alá vonnak. Az Alkotmánybíróság emlékeztet a 219/B/2002. AB határozatában foglaltakra, amelyben rögzítette: „A jogbiztonság elvéből (...) nem fakad követelmény arra, hogy a jogszabályok a jogosultságok, kötelezettségek meghatározása (...) során taxatív vagy példálózó felsorolást tartalmazzanak” (ABH 2003, 1488, 1492.). Az Flt. támadott szabályaiban foglalt járulékfizetési kötelezettség alapjául szolgáló kifizetési jogcímek – jogalkalmazói jogszabály-értelmezés során – a jogbiztonság követelményét kielégítő egyértelműséggel meghatározhatók, ezért az Alkotmánybíróság az Flt. 40. § (1) bekezdésének és a 41. §-ának „(kereset)” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó az Flt. támadott szövegrészei alkotmányellenessége, illetve a kereset fogalmának jogszabályi meghatározatlansága körében hivatkozott a munkaadók-

nak és más jogalkalmazó szerveknek a KSH által kiadott „Útmutató a munkaügyi-statisztikai adatszolgáltatáshoz” című módszertani útmutató alkalmazásával kapcsolatos téves, hibás joggyakorlatára, „az alkotmányellenes informális jogértelmezésre lehetőséget adó anomália következtében” – a Jat. megsértésén keresztül – az Alkotmány 7. § (2) bekezdése, továbbá a 8. § (2) bekezdés sérelmére. Az indítványozó az álláspontja szerint informális jogértelmezést tartalmazó aktusok alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványt nem terjesztett elő, a fent megjelölt problémák pedig az Flt. támadott szabályai tartalmával összefüggésben nem vizsgálhatók. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Flt. 40. § (1) bekezdésének és 41. §-ának „(kereset)” szövegrészei az indítványozó által felhozottak alapján nem állnak alkotmányjogi-
lag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 7. § (2) bekezdésével és 8. § (2) bekezdésével, ezért az indítványt – állandó gyakorlatának megfelelően [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 575/B/1992. AB határozat, ABH 1999, 456, 460.] – elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 2.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK HATÁROZATAI

577/D/2001. AB határozat*

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a földgáz díjának megállapításáról szóló 11/1999. (III. 19.) GM rendelet 2. § e) pontja, 3. § (2), (3), (4), (8), (10), (11), (15), (16) bekezdései, továbbá 6. § (1), (3), (4), (6), (9) bekezdései, valamint 9. § (4) bekezdése és 11. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, 9. § (1) és (2) bekezdé-

* Az 577/D/2001/2. végzéssel kijavított szöveg.

sére, 37. § (3) bekezdésére, 70/A. § (3) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a földgáz díjának megállapításáról szóló 11/1999. (III. 19.) GM rendelet 2. § *e*) pontja, 3. § (2), (3), (4), (8), (10), (11), (15), (16) bekezdései, továbbá 6. § (1), (3), (4), (6), (9) bekezdései, valamint 9. § (4) bekezdése és 11. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére, 57. § (1), (2), (5) bekezdéseire, továbbá 70/K. §-ára alapított – alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a földgáz díjának megállapításáról szóló 11/1999. (III. 19.) GM rendelet 3. § (3), (4) bekezdései, továbbá 6. § (8) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Zala Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság 3.Pf.20180/2001/6. számú jogerős ítélete ellen fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

Alkotmányjogi panaszja alapjául az általa felperesként a KÖGÁZ RT. alperes ellen a Nagykanizsai Városi Bíróság előtt 4.P.20966/1999. számon, szerződés módosítás érvénytelenségének megállapítása iránt indult per szolgált. Az indítványozó keresetében, mint társasházi lakóközösség tagja annak megállapítását kérte az elsőfokú bíróságtól, hogy a társasház lakóközössége, mint fogyasztó és az alperes mint gázszolgáltató által megkötött szerződés 1999. július 1-jét követő – a földgáz díjának megállapításáról szóló 11/1999. (III. 19.) GM rendelet (a továbbiakban: R.) alapján történő – módosítása, az abban foglalt alapidj bevezetése miatt érvénytelen.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Indoklásában kifejtette, hogy a gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Gszt.) 31. § (3) bekezdése felhatalmazta a gazdasági minisztert a földgáz fogyasztói árának megállapítására, illetve rendelettel történő kihirdetésére, míg az R. a Gszt. 31. § (2) bekezdésében meghatározott elveknek megfelelően állapította meg a földgáz árát. A felperes az elsőfokú bíróság ítélete ellen fellebbezéssel élt, amelyben az R., illetve az R. alapján alkalmazott alperesi fogyasztói ár törvénysértő voltát azzal indokolta, hogy a Gszt. az alapidj fogalmát nem ismeri, emögött nem áll tényleges szolgáltatás. A Zala Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság 3.Pf.20180/2001/6. számú jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét azzal hagyta helyben, hogy az elsőfokú ítélet indokolásából – hatáskör hiányában – a rendeletek törvényességéről szóló megállapítást mellőzte.

Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az R. 2. § (1) bekezdésének *e*) pontja,

(bár az indítványozó a szakasz számát nem, csupán a támadott bekezdés számait jelölte meg) a 3. § (2), (3), (4), (8), (10), (11), (15), (16) bekezdései, a 6. § (1), (3), (4), (6), (8), (9) bekezdései, a 9. § (4) bekezdése, továbbá a 11. § (4) bekezdése és a földgáz díjának megállapításáról szóló 11/1999. (III. 19.) GM rendelet módosításáról szóló 37/1999. (VI. 21.) GM rendelet (a továbbiakban: módR.) gázalapidj bevezetésére vonatkozó szabályai alkotmányellenességének megállapítását és a visszamenőleges hatályú megsemmisítését, valamint a konkrét ügyben való alkalmazhatósága kizárását kérte. Nézete szerint a kifogásolt rendelkezések sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 7. § (1) bekezdését, 9. § (1) és (2) bekezdéseit, 37. § (3) bekezdését, 57. § (1), (2) és (5) bekezdéseit, 70/A. § (3) bekezdését valamint 70/K. §-át.

Az indítványozó álláspontja szerint a rendelkezésre állás nem tekinthető szolgáltatásnak, ugyanakkor a kifogásolt szabályozás szerződési szabadságot sért, mert lehetőséget biztosít a szerződésekbe történő egyoldalú állami beavatkozásra, amely egyben sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét is. Továbbá ezen a szerződési szabadság elvének sérelmére hivatkozással az R. támadott, alapidjra vonatkozó szabályozását ellentétesnek tartja a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) a szerződés megkötésére, tartalmára, továbbá a szerződés módosítására vonatkozó 199. §-ával, 200. § (1) bekezdésével, 226. § (2) bekezdésével, 205. § (1) és (2) (4) bekezdéseivel, továbbá a 207. §-ával, 227. § (1) bekezdésével, 240. §-ával.

Kifogásolja továbbá az alapidjra vonatkozó szabályozás szintjét, mivel véleménye szerint a Gt. felhatalmazása alapján a közüzemi szerződés feltételeit a 3/1995. (I. 20.) Korm. rendelet szabályozza, ezért a közüzemi szerződésre vonatkozó szabályozást ennél alacsonyabb szintű jogszabállyal módosítani nem lehetett volna.

Hivatkozása szerint az alapidjat, mint a hatósági áras szolgáltatást az ártörvénynek kellene rendeznie és szabályoznia, mivel a törvény melléklete tételesen és taxatív felsorolja azokat a termékeket és szolgáltatásokat, amelyekre hatósági árat kell megállapítani, ezért a hatósági áras termékek és szolgáltatások körének szűkítése és bővítése is csak törvénymódosítással történhet.

A támadott szabályozás a fenti indokok alapján véleménye szerint egyben az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerinti piacgazdaság és a 9. § (2) bekezdése szerinti vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát is sérti.

Egyben érvelése szerint a R. vitatott rendelkezései az esélyegyenlőtlenségeket növeli, ezért sérül az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg” [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.]

A R. 1999. július 1-jén lépett hatályba, ugyanakkor a Gazdasági Miniszter a módR. 1999. július 1-jével többek között – az indítványozó által is támadott – az R. 3. § (10) bekezdését, a 6. § (4) bekezdését, továbbá a 11. § (4) bekezdését módosította. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot jelen ügyben az indítványozó által támadott módR. indítványozó által kifogásolt rendelkezései helyett az új szabályozást magába foglaló R. 3. § (10) bekezdése, a 6. § (4) bekezdése, továbbá a 11. § (4) bekezdése rendelkezéseire nézve végezte el.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sértetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteltetésben 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.”

„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.”

„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 Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(...)

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

„70/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöböléséhez célzó intézkedésekkel is segíti.”

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

2. A R. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„2. § (1) E rendelet alkalmazásában

(...)

e) alapidj: éves díj, melyet a fogyasztó a szolgáltatás rendelkezésre állásáért, teljes naptári évre vonatkozóan fizet;”

„3. § (2) Az e rendeletben szereplő áralkalmazási feltételeket és díjakat kell alkalmazni a felek eltérő (díjak tekintetében a rendeletben szereplőnél alacsonyabb díjakban történő) megállapodásának hiányában.

(3) A földgáz vásárlója által fizetendő gázdíj összegét – a szolgáltatott (átvett) földgáz köbméterben mért és gáztechnikai normál állapotra átszámított térfogatának, – a mérési időszakra hiteles mérőeszkővel meghatározott átlagos fűtőértéknek, valamint

– az egységnyi hőmennyiségre vonatkozó gázdíjnak az összeszorozásával kell megállapítani.

(4) A gáztechnikai normál állapotra történő térfogatát-számítás okán a gázmérőn leolvasott és a számlán szereplő fogyasztás m³-ben kifejezett mennyisége egymástól eltérhet.

(...)

(8) A fogyasztó a 6–7. §-okban szereplő alapidjat havi vagy a szerződésben rögzített időszaki ütemezés szerint, fogyasztási helyenként köteles megfizetni.

összeszorozásával kell megállapítani.

(...)

(10) A (8) bekezdés szerinti alapidj és a (9) bekezdés szerinti teljesítménydíj havi vagy szerződés szerinti hányada legkorábban minden hónap első napján, vagy a szerződésben rögzített megfelelő időszak első napján esedékes. A földgázszolgáltatásba év közben bekapcsolódó új fogyasztó az alapidj vagy a teljesítménydíj időarányos részét fizeti. A megkezdett hónap vagy időszak egész hónapnak vagy időszaknak számít.

(11) A tárgyhóra eső – az 5–7. §-okban szereplő – alapidjakat, illetve teljesítménydíjakat hőközi fogyasztóváltozás esetén a korábbi fogyasztó, hó elsejével történő fogyasztóváltozás esetén az új fogyasztó köteles megfizetni.

(...)

(15) A gázszolgáltatásból szerződésszegés miatt kikapcsolt fogyasztó a kikapcsolás időtartamára is köteles az alapidjat vagy teljesítménydíjat megfizetni.

(16) A 21–27,2 MJ/m³ fűtőértékű földgázok teljesítménydíjából, alapidjából és gázdíjából a fűtőérték minden megkezdett 0,4 MJ/m³ csökkenése után legalább 0,2% engedményt kell adni.”

„Lakossági árszabás

6. § (1) Ezt az árszabást kell alkalmazni a gázszolgáltató által a lakossági fogyasztó részére, háztartási célra szolgáltatott földgáz elszámolására.

(...)

(3) A lakossági fogyasztó – a (8) bekezdés kivételével – a háztartási célra elfogyasztott földgázért a 3. § (3) bekezdése alapján meghatározott gázdíjat, a szolgáltatás rendelkezésre állásáért pedig fogyasztási helyenként a 3. § (8) bekezdése szerinti alapdíjat fizet.

(4) Ha a fogyasztó fogyasztását mérő gázmérő(k) névleges (össz)teljesítménye eléri vagy meghaladja a 20 m³/h értéket, a fogyasztó az alapdíjat a gázmérő(k) névleges (össz)teljesítménye alapján köteles fizetni.

(...)

(6) Ha a gázszolgáltató egy naptári napnál hosszabb üzemzavar miatt földgázt nem szolgáltat, az alapdíjat a kieső napok arányában nem kell megfizetni. Ez a rendelkezés nem vonatkozik a tervszerű karbantartás miatti kiesésre.

(...)

(8) Azokban a lakóépületekben, amelyekre nem vonatkozik a (7) bekezdés és a szolgáltatott földgáz mérése lakásonként nem megoldott, a fogyasztott földgázért lakásonként

– az 1. számú melléklet D) fejezetében szereplő egységárnak, és

– a 3. számú mellékletben a lakás típusa és a beépített gázfogyasztó készülék(ek) által meghatározott fogyasztásnak

az összeszorzásával meghatározott átalánydíjat kell fizetni.

(9) Ezen árszabás díjtételeit e rendelet 1. számú mellékletének C)-D) fejezete tartalmazza.”

„9. § (4) Ha a fogyasztó a szolgáltatott földgáz ellenértékét előre megfizeti (pl. mágnescártyás gázmérő esetében), átlagos fűtőértéknek a fogyasztási helyre vonatkozóan a vásárlás napját megelőző hat naptári hónap tényleges fűtőértékének kéttized MJ/m³-re kerekített számtani átlagát kell tekinteni, és a gázdíjat

– az így számított átlagos fűtőérték,

– a vásárolt földgáz köbméterben mért mennyiségének, és

– a vásárlás időpontjában az egységnyi hőmennyiségre vonatkozó díjnak

az összeszorzásával kell megállapítani. Az alapdíj fizetése a következő vásárlás alkalmával utólag történik, az előző vásárlás óta eltelt időszakban érvényes alapdíjak összegzésével. A megkezdett hónap egész hónapnak számít.”

„11. § (4) Az e rendeletben foglalt áralkalmazási feltételeket, továbbá a rendelet 1. számú mellékletének B) és E) fejezeteiben szereplő teljesítménydíjakat és kiegészítő díjakat, valamint F)–G) fejezeteiben szereplő díjakat a rendelet hatálybalépésének napjától, az A) fejezetben szereplő viszonteladói teljesítménydíjat és gázdíjat a rendelet hatálybalépésének napját követő 9. naptól kezdődően, a B)–E) fejezetekben szereplő gázdíjakat a rendelet hatálybalépése utáni első leolvasást követő fogyasztás elszámolásánál kell alkalmazni. A szállítóvezeteki, a lakossági és a nem lakossági árszabás alap- és teljesítménydíjat a hatálybalépés utáni első kibocsátott számlában kell alkalmazni.”

3. A Gszt. 1999. július 1-jétől (2000. X. 31-ig) hatályos rendelkezése szerint:

„Gszt. 31. § (3) Az árképzés és az áralkalmazás részletes szabályait a Magyar Energia Hivatal alakítja ki. Az árakat a miniszter állapítja meg, és rendelettel hirdeti ki. A Hivatal az árszínvonalat és az árat (díjat) bármelyik érdekelt fél kezdeményezésére köteles felülvizsgálni és eljárása eredményét nyilvánosságra hozni.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének előfeltételeit az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdése tartalmazza.

Eszerint: „48. § (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.”

1.1. Az indítványozó által előterjesztett alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróságnak elsőként azt kellett megvizsgálnia, hogy az indítványozó az Abtv. 48. § (2) bekezdésében megjelölt határidőn belül terjesztette-e elő indítványát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Zala Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság 3. Pf. 20.180./2001/6. számú jogerős ítéletét 2001. április 6-án vette kézhez. Így az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló 60 napos határidő 2001. június 5-én járt le. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó 2001. június 5-én, a törvényes határidőn belül postára adta alkotmányjogi panaszát, ezért az Alkotmánybíróság a törvényes határidőn belül benyújtott alkotmányjogi panaszt érdemben bírálta el.

2. Az alkotmányjogi panasz tartalmi vizsgálatát megelőzően – az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kellett, hogy a panasszal támadott jogerős ítélet meghozatala során alkalmazta-e a bíróság az indítványozó által megjelölt és alkotmányellenesnek vélt jogszabályi rendelkezéseket.

Az indítványozó az alperessel kötött szerződés módosítása érvénytelenségének megállapítását az R. és a módR. alapdíj bevezetésére vonatkozó – általa törvényellenesnek vélt – rendelkezéseire figyelemmel kérte. Mind az elsőfokú, mind a másodfokú bíróság ítéletének indokolása az R., illetve a módR. által bevezetett alapdíj bevezetésére vonatkozóan tartalmaz megállapításokat. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy az indítványozó által megjelölt R. 3. § (3), (4) bekezdéseit,

továbbá 6. § (8) bekezdését – miután azok az alapidjra vonatkozó szabályozást nem tartalmazzak – sem az elsőfokú, sem a másodfokú bíróság nem alkalmazta.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizárja, ha az indítványozó panaszában olyan jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességét állítja, amelyeket a panasszal támadott jogerős határozatban a bíróság nem alkalmazott. [1050/D/1999. AB végzés, ABH 2005, 1581, 1582.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1638.] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 3. § (3) és (4) bekezdése, továbbá az R. 6. § (8) bekezdésével szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, ezért az alkotmányjogi panaszt 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) pontja alapján – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

3. Az indítványozó álláspontja szerint az R. alapidjra vonatkozó rendelkezései sértik Alkotmány 57. § (1), (2), (5) bekezdéseit, valamint annak 70/K. §-át, kérelme azonban nem tartalmazott arra vonatkozó indokolást, hogy az R. indítványozó által kifogásolt, alapidjra vonatkozó rendelkezései az Alkotmány ezen szakaszait milyen alkotmányos indokkal sértik.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Miután a kérelem előbbiekben ismertetett része az Abtv. 22. § (2) bekezdése szerinti feltételeknek nem tett eleget, ezért az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Ügyrend 29. § d) pontja alapján, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant visszautasította.

4. Az indítványozó az R. alapidjra vonatkozó rendelkezései folytán az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmét is állította. Az Abtv. 1. § c) pontja szerint ilyen indítvány előterjesztésére csak az Abtv. 21. § (3) bekezdésében felsoroltak jogosultak. Az indítványozó nem tartozik ebbe a körbe, ezért ezen indítványát az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján visszautasította.

5. Az Alkotmánybíróság az 543/B/1999. AB határozatában (ABH 2005, 1388, 1392.) – amely az indítványok alapján az R. alapidj bevezetésére vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban indult, ám az R. 2004 január 1-jei hatályon kívül helyezése folytán a helyébe lépő, az indítványozók által kifogásolt rendelkezést lényegében változatlan formában tartalmazó – 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet 13. § (2) bekezdése alkotmányellenességét az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével és 13. § (1) bekezdésével összefüggésben, valamint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 200. §-a, 240–241. §-aiban foglaltakkal való esetleges törvényellenességét már vizsgálta.

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. § 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 szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) 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.). Ebből viszont az következik, hogy amennyiben az újabb indítványt más okból, a rendelkezésnek más alkotmányosági összefüggésére történő hivatkozással terjesztik elő, az Alkotmánybíróság az újabb indítvány érdemi vizsgálatába bocsátkozik [35/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 200, 212.].

Az Alkotmánybíróság az említett alkotmánybírósági vizsgálatot nem a jelen ügyben vizsgálni kért R.-re, hanem a helyébe lépő új rendelkezésekre tekintettel, továbbá a megváltozott jogi környezetre nézve bírálta el, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „ítélt dolog” esete nem áll fenn. Mivel a jelen ügyben az R-re vonatkozó vizsgálat alkotmányjogi panasz keretében folyik, ezért az Alkotmánybíróság jelen vizsgálatát az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárás elbírálásakor hatályban volt R. rendelkezéseire nézve folytatta le érdemben.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a gázalapidj R.-ben történő megállapítására volt-e a gazdasági miniszternek felhatalmazása, illetve az sérti-e az Alkotmány 37. § (3) bekezdését.

Az indítványozó által sérelmezett R. 2. § (1) bekezdése 1999. július 1-jével bevezette a földgáz lakossági árszabásában az ún. alapidjat; amelyet a fogyasztó a szolgáltatás rendelkezésre állásáért a teljes naptári évben fizet a ténylegesen elfogyasztott földgáz díja mellett.

A Gszt. a földgáz termelői, viszonteladói, elosztási és szolgáltatási árának (díjának) szabályozását külön fejezetben (lásd: VIII. fejezet) rendezi. A Gszt. 31. § (6) bekezdése értelmében a földgáz legmagasabb hatósági árának (díjának) megállapítását és az ár (díj) megállapításának feltételeit 1996. december 31-ig az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (továbbiakban: ártörvény) szabályozta. A törvény indokolása szerint az említett időpontig az ártörvény szabályait kell alkalmazni a földgáz legmagasabb hatósági árának megállapítására és az ár alkalmazásának feltételeire, ezt követően a törvényben szabályozott követelmények és alapelvek szerint ki-

alakított árképzést kell alkalmazni. A Gszt. 31. § (3) bekezdése szerint az árképzés és az áralkalmazás részletes szabályait a Magyar Energia Hivatal alakítja ki. Az árakat a miniszter állapítja meg és rendelettel hirdeti ki.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gszt. 31. § (3) bekezdése második mondatának felhatalmazása alapján a gazdasági miniszter felhatalmazással rendelkezett az R.-ben meghatározott, a földgáz árának részét képező alapdíj megállapítására. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában maga sem vitatta, hogy az árképzésre a gazdasági miniszternek felhatalmazása van, de érvelése szerint az nem terjed ki arra, hogy az árhoz új elemet adjon hozzá, azt új összetevővel bővítse.

Az Alkotmánybíróság már több alkalommal vizsgált olyan eseteket, amikor egy közszolgáltatás díjának meghatározásakor a hatósági ár megállapítására jogosult jogalkotó (az eddig vizsgált esetekben legtöbbször önkormányzat) a többletényező díjmegállapítás technikáját alkalmazta. A fizetendő díj ezekben az esetekben rendszerint két tényezőtől tevődött össze: egyrészt a rendelkezésre állási (alap-)díjből, másrészt egy változó, jellemzően a ténylegesen igénybevett szolgáltatás mennyiségéhez meghatározott módon igazodó (pl. mért vagy átalány-) díjből.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szerződéses jogviszony szabályozásakor a jogalkotónak tiszteletben kell tartania a polgári jognak a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségével kapcsolatos alapelvét (1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856, 860.). A jogalkotással szembeni lényeges követelményként fogalmazható meg – egyebek között – az is, hogy a közszolgáltatás díja az átalányjellegtől a ténylegesen ellátott szolgáltatás értékéhez közelítsen [26/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 482, 485.]. Az Alkotmánybíróság önmagában nem tekinti alkotmányellenesnek sem az egytényezős ármegállapítás, de a többletényező ármegállapítás kötelezettségét sem (1108/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 722, 723.); alkotmányelleneséget csak akkor állapított meg az Alkotmánybíróság, amikor a jogalkotó a felhatalmazás kereteit túllépte, illetve amikor magasabb szintű jogszabályi előírásokkal ellentétesen szabályozott, és a közszolgáltatást igénybevevőt megfosztotta attól a lehetőségtől, hogy a ténylegesen igénybevett szolgáltatáshoz igazodó díjat fizessen [48/2000. (XII. 18.) AB határozat, ABH 2000, 484.; 27/2003. (V. 30.) AB határozat, ABH 2003, 796.; 39/2005. (X. 18.) AB határozat, ABH 2005, 689.].

Miután jelen esetben az R. alapdíjra vonatkozó szabályozásakor a gazdasági miniszter – a fentiekben kifejtettekre figyelemmel – nem lépte túl a Gszt. 31. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazásának kereteit, így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. alapdíjra vonatkozó rendelkezései nem sértik az Alkotmány 37. § (3) bekezdésében foglaltakat és az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az R. alapdíjra vonatkozó rendelkezései sértik-e az

Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerinti szerződési szabadság elvét, továbbá a Ptk. szerződés megkötésére és módosítására vonatkozó rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában a szerződési szabadság elvével összefüggésben kifejtette, hogy [n]oha a szerződéses szabadsághoz való jog szoros kapcsolatban áll az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében deklarált piacgazdasággal, nem tartozik az alapvető jogok körébe [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, (ABH 1990, 54, 55.), 15/1994. (III. 10.) AB határozat, (ABH 1994, 414, 415.)] Emiatt a törvényalkotó viszonylag sokrétűen korlátozhatja a felek szerződéses szabadságát” (ABH 1998, 240, 243.). A 6/1999. (IV. 21.) AB határozatban kimondta továbbá, hogy a szerződési szabadság nem részesül az alkotmányos alapjogokat megillető védelemben, de az Alkotmány által védett jog és az Alkotmánybíróság által ellenőrzött korlátai vannak, csak megfelelő garanciális rendelkezések mellett korlátozható. (ABH 1999, 90, 95.)

Az indítványozó alkotmányjogi panaszában maga sem vitatta, hogy noha a Gszt. 31. § (6) bekezdése alapján a földgáz árának megállapítását és alkalmazásának feltételeit 1997. január 1-jétől már nem az ártörvény szabályozza, a földgáz ára (díja) ne volna hatósági áras termék.

Az Alkotmánybíróság az 543/B/1999. AB határozatában (ABH 2005, 1388, 1392.) foglalkozott a gázalapdíj alkotmányosságával a földgáz közüzemi díjainak megállapításáról szóló 96/2003. (XII. 18.) GKM rendelet 13. § (2) bekezdése kapcsán. Ebben az indítványozó által is hivatkozott (Ptk. 200. §-ában rögzített) szerződési szabadság elvével összefüggésben kifejtette, az „nem korlátozhatatlan, nem kivétel nélkül – minden szerződés minden eleme tekintetében – érvényesülő alapelv. Maga a Ptk. 226. §-a ad felhatalmazást a jogalkotó számára, hogy közhatalmi eszközökkel a szerződési autonómiát korlátozza. E korlátozás egyik formája, amikor bizonyos termékek vagy szolgáltatások tekintetében külön törvény szerint hatósági ár megállapítására kerülhet sor. Erre a Ptk. 226. § (3) bekezdése értelmében van lehetőség.” (ABH 2005, 1388, 1391.)

Az Alkotmánybíróság a 34/B/1998. AB határozatában (ABH 1998, 1083.) kifejtette és az 543/B/1999. AB határozatában (ABH 2005, 1388, 1391–1392.) megállapította, hogy ha a törvény hatósági ár megállapítását írja elő, az árak a jogszabályban előírt hatósági árhoz igazodnak, és nem a piaci kereslet-kínálat határozza meg. Ezért az ilyen szolgáltatások esetén szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlyának megítéléséhez nélkülözhetetlen piaci érték megállapítására nincs mód, ezért a hatósági árat megállapító rendeleti szabályok törvényessége a Ptk. rendelkezései alapján nem vizsgálható. Hatósági árak esetében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát az árhatósági jogkört szabályozó törvények hivatottak biztosítani azzal, hogy meghatározzák az árképzés szabályait, a hatósági ár megállapítása során figyelembe veendő tényezőket. Jelen esetben ezt a Gszt. 31. §-ának árszabályozásra vonatkozó VIII. fejezete teszi meg.

Mindezen okokból az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. kifogásolt rendelkezései sem a Ptk. indítványozó által hivatkozott szerződéskötés feltételeire, tartalmára és módosítására vonatkozó rendelkezéseit, sem az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerinti szerződési szabadság elvét nem sértik, ezért az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően az R. alaplíjra vonatkozó rendelkezéseinek az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt piacgazdaság alkotmányos elvével, ezzel összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvével, valamint az Alkotmány 9. § (2) bekezdése szerinti vállalkozás jogával és a gazdasági verseny szabadságával való viszonyát vette vizsgálat alá.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott a piacgazdaság alkotmányos elvével és rámutatott arra, hogy a piacgazdaság, mint a gazdasági rend alkotmányos jellemzője „a jogállamiság alapintézményeivel való összefüggésein kívül irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, reá alapjogsérelem nem alapítható. Ebből következően egyes jogszabályi rendelkezések közvetlenül a piacgazdaság alkotmányos elvét nem sérthetik, reá közvetlenül alkotmányossági kifogás nem alapítható.” (1524/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 651, 655.; 668/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 636, 637.)

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozataiból is kitűnik, hogy a piacgazdaság nem alapjog, a piacgazdasághoz senkinek nincs tehát az Alkotmányból levezethető joga. A piacgazdaság olyan alkotmányos elv, amelyet egyes jogszabályi rendelkezések közvetlenül nem sérthetnek, ebből következően ezen alkotmányos elvre alkotmányossági kifogás közvetlenül nem alapítható.

A fentiekben foglaltak alapján az R. támadott rendelkezéseinek alkotmányellenessége az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg, ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogbiztonság sérelme, alkotmányossági összefüggés hiányában fel sem merülhet.

A gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában már értelmezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem „a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben ál-

lapítja meg, ha az állami beavatkozás, fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta továbbá, hogy „önmagában abból a tényből, hogy a versenyszabadság nem alapvető jog, következik az, hogy arra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt, az alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom.” (782/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 854, 856.)

Az indítványozó az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével összefüggésben hivatkozott még a vállalkozáshoz való jogra is. Az Alkotmánybíróság 54/1993. (X. 13.) AB határozata értelmében „a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. (...) A vállalkozás joga (...) nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási-jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” (ABH 1993, 340, 341, 342.)

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. indítványozó által támadott, alaplíjra vonatkozó szabályozása és az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében deklarált vállalkozáshoz való jog és a gazdasági verseny szabadsága között nem áll fenn közvetlen tartalmi kapcsolat, ezért az indítványt ebben a részében is elutasította.

4. Az indítványozó az R. támadott szakaszai alapján az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésének sérelmét is állította, mivel nézete szerint a kifogásolt rendelkezések a fogyasztók esélyegyenlőtlenségét növelik.

Az Alkotmánybíróság 2100/B/1991. AB határozatában az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben kifejtette, hogy ez az alkotmányi előírás az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére nem állapít meg alanyi jogot, hanem általános állami célkitűzést és törekvést fogalmaz meg a jogegyenlőség megvalósulását, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések kilátásba helyezésével (ABH 1992, 554, 557.). Korábban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály vagy állami intézkedés, hanem a jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőség megteremtéséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenségek csökkentéséhez.” (725/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 663, 664.) Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmányban rögzített esélyegyenlőség elvéből nem vezethető le az R. gázalaplíjra

vonatkozó szabályozásának alkotmányellenessége, miután az nincs vele alkotmányosan értékelhető összefüggésben. Mindezek alapján az indítványt az Alkotmánybíróság ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

862/B/2003. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata Képviselő-testületének a Budapest III. kerület Szentendrei út-Záhony utca-Jégtörő utca (a Mozaik utcáig)-Reményi Ede utca által határolt terület kerületi szabályozási tervére vonatkozó, az Óbuda-Békásmegyer városrendezési és építési szabályzatáról szóló 32/2001. (XI. 30.) rendelet módosításáról szóló 34/2002. (XII. 11.) számú rendelet 2. számú mellékletének 1.2 a, 1.4, 2.2, 3.2, 3.3, 3.5 pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 5. § (2) bekezdésével és a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet 13. § d) pontjával kapcsolatos, az építésügyi hatóság által hivatalból az illetékes földhivataltól beszerzett tulajdoni lap-kivonattal összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

I.

Indokolás

1. Az indítványozó Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Képviselő-testületének a Budapest III. kerület Szent-

endrei út-Záhony utca-Jégtörő utca (a Mozaik utcáig)-Reményi Ede utca által határolt terület kerületi szabályozási tervére vonatkozó, az Óbuda-Békásmegyer városrendezési és építési szabályzatáról szóló 32/2001. (XI. 30.) rendelet (a továbbiakban: ÓBVSZ) módosításáról szóló 34/2002. (XII. 11.) sz. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 2. számú mellékletének 1.2 a, 1.4, 2.2, 3.2, 3.3, 3.5 pontjait tartja magasabb szintű jogszabályba ütközőnek, amelyek így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sértik, ezért kéri a megsemmisítésüket. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések ellentétesek az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. számú rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 7. § előírásával, amely szerint az „azonos helyzetben lévő telkeket azonos értékű jogok és kötelezettségek illetik meg”. Ez az elv az önkormányzati rendeleti szabályozásban nem érvényesül, mivel a támadott rendelkezések „rejtett, ellenérték nélküli kisajátítást” tartalmaznak, ezért „az Alkotmány 13. §-ban védett tulajdonjogot, a tulajdonvédelem alkotmányos garanciáit is sérti”.

2. Az indítványozó az Ör. 2. sz. melléklet 3.3 pontját a fentiekben túlmenően azért is támadja, – és kéri a megsemmisítését – mert álláspontja szerint az ott használt „átmeneti hasznosítás” fogalom „nem világos, nem közérthető és hasonló életviszonyokat nem hasonló módon szabályoz, ez sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) és (3) bekezdéseit, így az indítvány tartalmából következően az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is.

3. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is kérte az Alkotmánybíróságtól. A mulasztás álláspontja szerint abban áll, hogy a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM. r.) 13. § d) pontja a telekalakítási engedéllyel kapcsolatos határozatnak a közös határvonalú telektulajdonosoknak történő kézbesítéséről szóló rendelkezése nem tartalmazza, hogy az építésügyi hatóság „mikori tulajdoni lapkivonatot” használhat fel az értesítés céljára. Hasonlóképpen az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet (a továbbiakban: KTM. r) 5. § (2) bekezdése az építéshez kapcsolódó határozat kézbesítése okán nem tartalmazza, hogy az építésügyi hatóság az érintett ingatlannal közös határvonalú ingatlanok adatait az illetékes földhivataltól beszerzett „milyen idős tulajdoni lap alapján” ismeri meg. A rendelkezések hiányos volta sérti a Jat. 18. § (1) és (2) bekezdéseit így az Alkotmány 2. § (1) bekezdés okán a jogbiztonságot, ezért az indítványozó kéri a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos sértés megállapítását.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően Óbuda-Békásmegyeri Önkormányzat Képviselő-testülete az Ör.-t módosította a 39/2004. (XI. 8.) és az 51/2005. (XI. 14.) számú rendeletével, azonban a módosítások az Ör. támadott 2. számú mellékletének rendelkezéseit nem érintik.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„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.”

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

2. Az OTÉK érintett rendelkezése:

Építési övezetek, övezetek

„7. § (2) Az építési övezeteket, övezeteket úgy kell besorolni, hogy az azokon belüli – azonos helyzetbe lévő telkeket azonos értékű építési jogok és kötelezettségek illessék meg.”

3. A KTM. r. indítvány benyújtásakor hatályos érintett rendelkezései:

Az építési, bontási, fennmaradási, rendeltetismódosítási jogosultság igazolása és az értesítendő adatok beszerzése

„5. § (2) Az elvi építési, az építési, a bontási, a fennmaradási, a használatbavételi és a rendeletetés megváltoztatási engedély megadásáról vagy megtagadásáról rendelkező határozatot kézbesítés útján közölni kell az ügyben ügyfélnek minősülő magánszemélyekkel, jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel és szervekkel, így különösen:

b) a közvetlenül szomszédos – a határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú (telekhatárú) – építési telkek rendelkezni jogosultakkal,”

„5. § (5) Az építésügyi hatósági engedélyekről értesítendő köztul a középítési tevékenységgel érintett ingatlannal közvetlenül szomszédos – közös határvonalú (telekhatárú) – építési telkekkel (ingatlanokkal) rendelkezni jogosultak adatait (név, lakcím, székhely stb.) a tényállás tisztázásának keretében az építésügyi hatóság hivatalból – az illetékes földhivatal megkeresése útján – szerzi be.”

4. Az FVM. r. indítvány benyújtásakor hatályos hivatkozott rendelkezései.

„13. § A telekalakítási engedély megadásáról, illetőleg megtagadásáról szóló határozatot kézbesítés útján közölni kell:

d) a közvetlenül szomszédos, a határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú (telekhatárú) telkekkel rendelkező jogosultakkal (állami tulajdonban álló ingatlan esetében a vagyongazdálkodókkal), akiknek adatait az építésügyi hatóság hivatalból, az illetékes földhivatal megkeresése útján szerzi be”

5. Az Ör. 2. sz. mellékletének támadott rendelkezései:

II. A Szabályozási Terv kiegészítő rendelkezései

1. Övezetek és területegységek

1.2 „A területen a szabályozási terven szereplő, következő területi egységek alakíthatók ki

a) E 1: kötelezően kialakítandó magánút 19365 és a 19377/2 hrsz. területéből”

1.4 „A területegységek határai a szabályozási terv módosítása nélkül a következők szerint változhatnak:

a) Az E 3-E 4 jelű területegységek egyesíthetők egymással, illetve az E 2 területegység az E 1 jelű magánúttal együtt egyesíthető az E 4 területtel, de további területegységek nem alakíthatóak ki.

b) Az E 1 jelű magánút csak az E 2 jelű területtel együtt egyesíthető az E 4 jelű területtel. Ez esetben külön övezeti átsorolás nem szükséges.”

Az egyes területi egységekre vonatkozó kiegészítő előírások

2. Az E 1 jelű területegységre vonatkozó előírások

2.1 „Az E 1 jelű területegység a szabályozási terv szerinti a 19365 és 19377/2 telkeket is érintő kialakítással az E 2 és E 4 jelű területegységeket kiszolgáló feltáró magánút. A két telek közötti feltárása és megközelítése a Szentendrei út felől csak ezen a magánúton keresztül történhet.”

2.2 „A magánutat közhasználat céljára átadott területként a közterületekre vonatkozó szabályok szerint kell kialakítani és fenntartani.”

3. Az E 2 területegységre vonatkozó előírások

(hrsz. 19370)

„3.2 A telek a szabályozási terv és a tervezési területre vonatkozó építési szabályok jóváhagyását követően 5 éven belül a szabályozási tervlapon feltüntetettek szerint beépítendő, vagy az E 4-es területtel való telekegyesítés esetén – amennyiben az nem kerül beépítésre az egyesítést követő 1 éven belül – a 3.14 pont szerint kötelezően parkosítandó.”

„3.3 A telek közötti megközelítését az E 1 jelű magánúton keresztül kell biztosítani. Az átmeneti hasznosítás idejében a jelenlegi használat szerint lehet a telket a Szentendrei út felől megközelíteni, a jelenlegi behajtók megtartásával.”

„3.5 A telek Szentendrei út felé eső 30 m széles sávját közhasználatra átadott parkosított területként kell kialakítani. A kialakított zöldfelület a telek része marad, zöldfelülete az előírt zöldfelületi minimum értékébe beszámolandó.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság először az Ör. 2. sz. mellékletének támadott rendelkezései alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából. Az indítványozó szerint az Ör. 2. sz. mellékletének felhívott rendelkezései azért sértik az OTÉK 7. § (2) bekezdésében foglaltakat, mert az azonos helyzetben lévő telkek tekintetében eltérő jogokat és kötelezettségeket állapítottak meg. Az ilyen módon megvalósult rejtett, „ellenérték nélküli ki-

sajátítás” az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében védett tulajdonjogot is sérti.

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

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

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseinek megfelelő szabályozást tartalmaz a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdése, melynek értelmében a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothat önkormányzati rendeletet.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) határozza meg a helyi önkormányzatok építésügyi feladatait. A települési (fővárosban a fővárosi és a kerületi) önkormányzat, valamint szerveik építésügyi feladata különösen, a jogszabályok keretein belül – a fővárosban a fővárosi keretszabályt és szabályozási kerettervet figyelembe véve – a településrendezési feladatkör ellátása. [Étv. 6. § (1) bekezdés *a)*] A települési önkormányzat és szervei – a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzatok a külön jogszabályban meghatározott hatáskörüik szerint – a településrendezési feladatukat a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészíttetésével és azok elfogadásával látják el. [Étv. 6. § (3) bekezdés *a)*] A szabályozási terv, mint a településrendezés egyik eszköze a település közigazgatási területére vagy külön-külön annak egyes – legalább telektömb nagyságú – területrészeire készülhet. Szabályozási tervet kell készíteni minden olyan esetben is, amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása egyébként szükségessé teszi. A szabályozási terv az a településrendezési terv, amely a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket megállapító építési előírásokat térképen, rajz formájában ábrázolja. [Étv. 5. § 20. pont]

A szabályozási tervnek tartalmaznia kell:

a) a bel- és külterületek lehatárolását (belterületi határvonal),

b) a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek, övezetek) lehatárolását,

c) az egyes területrészekben belül a közterületek és az egyéb területek elkülönítését,

d) a közterületeken belül a különböző célokat szolgáló területeket (közút, köztér, közpark stb.),

e) a közterületnek nem minősülő területeken belül a telkek, építési telkek, területek kialakítására és beépítésére vonatkozó megállapításokat

f) az egyes területrészekben belül a védett és a védelemre tervezett, valamint a védő területeket, továbbá építményeket,

g) az infrastruktúra-hálózatok és építmények szabályozást igénylő elemeit.

Az Étv. fővárosra vonatkozó sajátos rendelkezése szerint a fővárosi kerületi önkormányzatnak – a fővárosi építési keretszabályzat keretein belül – a kerület egészére vonatkozóan kerületi építési szabályzatot kell megállapítania. A fővárosi és a kerületi önkormányzat megállapodása esetén kisebb területegységre is megállapítható kerületi építési szabályzat. A fővárosi településrendezési tervek egyik eleme a fővárosi kerületi önkormányzat által jóváhagyott kerületi szabályozási terv. [Étv. 14. § (4) bekezdés *c)* pontja]

2. A településrendezési feladatok megvalósításának egyik eszköze a közérdekből szükséges ingatlanok kisajátítása, melynek eseteit és módját külön jogszabály határozza meg. (Étv. 26. §) E külön jogszabály a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. tv. (a továbbiakban: Kstv.) melynek 2. § *c)* pontja szerint közérdekű cél a terület- és településrendezés. Ez okból azonban kisajátításra csak akkor kerülhet sor, ha „a kérelemben megjelölt építmény, fejlesztési cél (a továbbiakban: cél) a területrendezési tervben, vagy a helyi építési szabályzatban szerepel, a cél az érintett ingatlanok tulajdonosai részéről (a beruházás jellege, anyagi terhei, vagy a létesítmény megvalósítójának jogszabályi kijelölése miatt) nem valósítható meg, továbbá a cél rendeltetése, jellege miatt – a környező építmények, ingatlanok rendeltetésszerű használatának biztosítására, vagy jellegére is figyelemmel – a célt az adott ingatlanon szükséges megvalósítani, vagy más ingatlanon való megvalósítása a tulajdonban nagyobb sérelemmel járna”. [Kstv. 4. § (1) bekezdés *c)* pontja]

A kisajátítási eljárás részletes szabályait is meghatározza Kstv. szerint a fenti célok és feltételek megvalósulása esetén a kisajátítási eljárást az ügyfél kérelmére, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) rendelkezéseinek alkalmazásával a kisajátítani kért ingatlan fekvése szerinti közigazgatási hivatal folytatja le, a jogerős határozatot az ügyfeleknek kézbesíti és a tulajdonosváltást az ingatlan-nyilvántartáson átvezeteti. A közigazgatási hivatal kisajátítási határozata ellen közigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs, a határozat bírósági felülvizsgálatát lehet kérni.

A településrendezési feladatok megvalósításának másik eszköze a kártalanítás, melyre akkor kerül sor, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik. (Étv. 30. §) Az Étv. differenciált kártalanítási szabályokat állapít meg, meghatározva a kártalanítás feltételeit és mértékét. A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya, ennek hiányában a bíróság dönt.

3. Jelen esetben az Ör. 2. számú mellékletének támasztott rendelkezései a Budapest III. kerület Szentendrei út–Záhony utca–Jégtörő utca (a Mozaik utcáig)–Reményi Ede utca által határolt terület szabályozási terve „II. Kiegészítő rendelkezései, 1.2 A területen a szabályozási terven szereplő, kialakítható területi egységek” között felsorolt, E1 jelzésű, a 19365 és a 19377/2 hrsz. területéből kötelezően kialakítandó magánutat érintik. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kktv.) 32. §-nak (1) bekezdése értelmében az államon és a települési önkormányzatokon kívül egyéb jogi személyek, a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, valamint a magánszemélyek tulajdonában álló területen lévő utak magánutak. A megjelölés arra utal, hogy ez az út jogi személy vagy magánszemély tulajdonában álló területen van, a magánutat tehát nem a használata szerint minősíti a jogszabály, hanem a terület alapján. (EBH 2002. 821, a Legfelsőbb Bíróság határozatainak hivatalos gyűjteménye 2002/2.) Az országos közutak kezelésének szabályozásáról szóló 6/1998. (III. 11.) KHVM rendelet Függelék I. 1. h) pontjának fogalom meghatározása szerint az út „a gyalogosok és a járművek közlekedésére szolgáló közterület, illetőleg magánterület (közút, magánút). Az egyes útfajtáknak és az út részeinek a meghatározására a közúti közlekedés szabályairól szóló jogszabályban (KRESZ) foglaltak az irányadók”.

3.1. A Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X. 15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: BVKSZ) a kerületi városrendezési és építési szabályzatok, valamint a kerületi szabályozási tervek készítésére vonatkozó rendelkezések, általános rendelkezések 1. § (2) bekezdése szerint a kerületi önkormányzat saját rendeletben megalkotja a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatot (továbbiakban: KVSZ), illetőleg a Kerületi Szabályozási Terve(ket) (a továbbiakban: KSZT), amelyek rendelkezései nem lehetnek ellentétesek a BVKSZ, valamint a Fővárosi Közgyűlés által rendeletben elfogadott Fővárosi Szabályozási Keretterv (a továbbiakban: FSZKT) meghatározásaival és előírásaival. A BVKSZ telekalakításra vonatkozó 2. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint új telektömböt és azon belül telket, építési területet kialakítani csak a KSZT alapján és az építési övezeti előírásoknak megfelelően szabad. A (4) bekezdés b) pontjának rendelkezése szerint a telekalakítást megelőzően KSZT-t kell készíteni ha a telkek szabályozási vonala módosul. A (7) bekezdés szerint „a belterületen a

telkek megközelítésére szolgáló magánutat kialakítani akkor lehet, ha a magánút – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – közhasználat céljára átadott területként és a közterületekre vonatkozó rendelkezések szerint kerül kialakításra.”

Az ÓBVSZ „magánút kialakítására vonatkozó rendelkezések” címe 12. § (1) bekezdése alapján, a kerület területén magánutat új út megnyitása céljából csak a tömbbelsőkn belül szabad kialakítani és akkor, ha a BVKSZ 2. § (7) bekezdésében foglaltak teljesülnek, és a visszamaradó telekméret az övezeti előírásoknak megfelelnek. A magánút által feltárt telkeket úgy kell kialakítani és azon az építményeket elhelyezni, mintha a magánút közterület lenne. [12. § (3) bekezdése] A magánutat a tulajdonos, illetve a tulajdonostársak kötelesek kialakítani és fenntartani. [12. § (6) bekezdése]

3.2. Összességében az ÓBVSZ-t módosító Ör. mint a Budapest, III. kerület megjelölt terület egységére vonatkozó kerületi szabályozási terve az Étv, a Kktv. és a KRESZ előírásaival összhangban állapítja meg a támasztott, kötelezően kialakított és közhasználat céljára átadott magánútra vonatkozó rendelkezéseket. A II. Kiegészítő Rendelkezések között felsorolt 1.2. a), 1.4, 2.2, 3.2, 3.3, és 3.5 rendelkezések így összhangban vannak a magasabb szintű jogszabályokkal, az Étv. 6. § (3) bekezdés a) pontjával, a 7. §, 12. §, 14. §-al, a Kktv. 32. § (1) bekezdésével, valamint a telekalakítás szabályaival összefüggésben az OTÉK, a BVKSZ és az FSZKT meghatározásaival és előírásaival, ezért az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését nem sértik.

Következésképpen az Alkotmánybíróság az Ör. támasztott 1.2. a), 1.4, 2.2, 3.2, 3.3, és 3.5 rendelkezéseinek alkotmányellenességére és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3.3. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Ör. magánút kialakítására vonatkozó alkotmányosan aggálytalan rendelkezéseire tekintettel, az indítványozó által vélelmezett „burkolt kisajátítás” és ennek eredményeképpen az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének, így a tulajdonjognak, mint alkotmányos alapjognak a sérelme fel sem merül.

3.4. Az indítványozó az Ör. „3. E2 terület egységére vonatkozó előírások” között felsorolt 3.3 számú rendelkezésében az „átmeneti hasznosítás” kifejezést sérelmezi, melynek értelmezése nem világos és egyértelmű, ezért sérti Jat. 18. § (2) és (3) bekezdéseit, így az indítvány tartalmából következően az Alkotmány 2. § (1) bekezdését is.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal állást foglalt a jog egyértelműsége, és annak alkotmányossági összefüggései tekintetében. Határozataiban megállapította, hogy „a jogbiztonság az állam – elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]

Elvi élel 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.]

Az Alkotmánybíróság a jogértelmezéssel összefüggésben az 1263/B/1993. AB határozatában arra mutatott rá, hogy alkotmányellenességre csak az a helyzet vezet, ha „a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.” (ABH 1994, 672, 673–674.)

Az Alkotmánybíróság a sérelmezett jogszabály értelmezése érdekében a vizsgálódását kiterjesztette az Ör. „3. E2 területegységre vonatkozó előírások” között felsorolt 3.1 számú rendelkezésére, amely a támadott, vitatott tartalmú rendelkezés magyarázatát tartalmazza.

Az Ör. 3.1 számú – a 19370 hrsz.-ú ingatlanra vonatkozó – rendelkezése szerint „a telek meglévő épületeinek átmeneti hasznosítása kereskedelmi, szolgáltató, iroda céljára megengedett, állagmegóvásuk lehetséges. Az épületek bővítése nem lehetséges”. A támadott és (a jelen határozat 3.2. pontjában) az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szempontjából vizsgált rendelkezés szerint a telek a szabályozási terv és a tervezési területre vonatkozó építési szabályok jóváhagyását követően 5 éven belül a szabályozási tervlapon feltüntetettek szerint beépítendő, vagy az E4-es területtel való telekegyesítés esetén – amennyiben az nem kerül beépítésre az egyesítést követő 1 éven belül – a 3.14 pont szerint kötelezően parkosítandó. A szövegkörnyezetből kitűnően az érintett telek olyan határozott időtartamra szóló alternatív hasznosítása a megengedett, amely kizárólag kereskedelmi, szolgáltató vagy iroda célú lehet.

Következésképpen a támadott 3.3 számú rendelkezés „átmeneti hasznosítás” kifejezése, összefüggésben a 3.1 rendelkezés előírásával világos, értelmezhető normatartalmat eredményez, amely megfelel a jogbiztonság követelményének. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 3.3 pontja jogbiztonság szempontjából történő alkotmányellenességének megállapítására és a megsemmisítésére irányuló indítványt is elutasította.

4. Az indítványozó álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés valósult meg az FVM r. 13. § d) pontjának rendelkezésével összefüggésben, amely a telekalakítási engedéllyel kapcsolatos határozatnak, a közös határvonalú telektulajdonosnak történő kézbesítéséről szóló rendelkezésében nem tartalmazza, hogy az építésügyi hatóság „mikori tulajdoni lapkivonatot” használhat fel az értesítés céljára. Ezt a mulasztásos sérelmet eredményezi az indítványozó szerint a KTM r. 5. § (2) bekezdésének az a hiánya is, amely az építéshez kapcsolódó határozat kézbesítése okán nem tartalmazza, hogy az építésügyi hatóság az érintett ingatlanlal közös határvonalú in-

gatlanok adatait az illetékes földhivaltaltól beszerzett „milyen idős tulajdoni lap alapján” ismeri meg. E hiányosságok a Jat. 18. § (1) és (2) bekezdéseit is sértve az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében védett jogbiztonság alapelvét sértik.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a KTM r. támadott 5. § (2) bekezdését és az FVM r. támadott 13. § d) pontját az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építésügyi-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: ÖTM r.) 52. § b) pontja 2008. január 1-től hatályon kívül helyezte.

A hatályos szabályozás, így az ÖTM r. „adatok beszerzése más szervtől belföldi jogsegély keretében” című 7. §-ának rendelkezései szerint az építésügyi hatóság elektronikus úton, ha ennek feltételei nem állnak fenn, megkeresés útján szerzi be belföldi jogsegély keretében – a Ket. 26. §-ban foglaltak figyelembevételével – az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban az ügyfélnek minősülő, az építési tevékenységgel érintett ingatlanlal közvetlenül szomszédos, közös határvonalú (telekhatárú) ingatlanlal rendelkezni jogosultak adatait az ingatlanügyi hatóságtól. A Ket. belföldi jogsegélyről szóló 26. § (1) bekezdés b) pontjának rendelkezése szerint jogsegélyt akkor lehet kérni, ha a megkereső hatóság feladatának ellátásához olyan adat vagy ténybeli ismeret szükséges, amely a megkeresett hatóság nyilvántartásából, illetve irataiból szerezhető meg. A megkeresett hatóság csak akkor tagadhatja meg a megkeresésben foglaltak teljesítését, ha az jogszabályba ütközik. Amennyiben a jogsegély nyújtására más szerv jogosult, a megkeresett hatóság a megkeresést haladéktalanul, de legkésőbb a megkeresés megérkezésétől számított öt napon belül e hatósághoz továbbítja, és erről egyidejűleg tájékoztatja a megkereső hatóságot. [Ket. 26. § (4) bekezdése] Ha a jogszabály ennél rövidebb határidőt nem állapít meg, a jogsegély iránti kérelmet az (1) bekezdés b) pontjában szabályozott esetben nyolc napon belül kell teljesíteni. [Ket. 26. § (5) bekezdése]

Mivel a módosítás folytán megszűnt az a szabályozási hiány, amelyre tekintettel az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítását kérte, így az indítvány ebben a részében okafogyottá vált. Ezért az Alkotmánybíróság az FVM r. 13. § d) pontja és a KTM r. 5. § (2) bekezdése mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességének megállapítására irányuló eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § e) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1113/B/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság Balatonfenyves Község Önkormányzata Képviselő-testületének a fürdőhelyi rendtartásról szóló 14/2000. (V. 22.) rendelete 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja, egyebekben az indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó Balatonfenyves Község Önkormányzata Képviselő-testületének a fürdőhelyi rendtartásról szóló 14/2000. (V. 22.) rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 3. § *a*) és *b*) pontjai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó egy 1995-ben megvásárolt, az önkormányzat tulajdonában álló strandon található felépítményben érvényes vállalkozói engedély birtokában működtetett úszó- és vízieszköz-kölcsönzőt. Az Ör. támadott szabályainak megalkotásával a vízi sporteszközök kölcsönzési szabályai megváltoztak, a támadott rendelkezések szerint a szörf, csónak, vízibicikli kölcsönzése csak engedéllyel rendelkező, parthoz kapcsolódó víziállásról lehetséges. A kölcsönzésre kijelölt helyeket az Ör. függeléke tartalmazza. Balatonfenyves Önkormányzat Képviselő-testülete az 58/2003. (IV. 24.) Kt. számú határozatával úgy döntött, hogy vízibicikli kölcsönzésre licitárgyalást tart, amelyen az indítványozó nem vett részt. Mivel az indítványozó a kölcsönzésre vonatkozó megváltozott szabályok ellenére is az önkormányzati tulajdonban levő strandon tárolta a kölcsönzésre szánt vízibicikliket, ezért Balatonfenyves önkormányzata fürdőhely-üzemeltető tulajdonosként birtokvédelmi eljárást indított, amelyben jogerősen kötelezték az indítványozót a fürdőhelyen és a fürdőhelyhez tartozó vízfelületen található vízibiciklik eltávolítására.

Az indítványozó szerint a vitatott szabályok elsősorban azért alkotmányosértők, mert a képviselő-testület diszkriminatív céllal, jogalkotási úton vonta meg az addig fennálló kölcsönzési jogát.

Álláspontja szerint az Ör. 3. §-ának *a*) pontja ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 10. § *b*) pontjával, mert a vízgazdálkodás és vízhasználat szabályait a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) rendezi, amely csak a fürdőre

alkalmas területek kijelölésére ad hatáskört a települési önkormányzatoknak, egyéb kérdésekben nem. Konkrét jogszabályi hivatkozás nélkül azzal érvelt az indítványozó, hogy az egyéni vállalkozás és magánkereskedelem szabályait a törvényhozó rendezte, ezekre vonatkozó további feltételeket és korlátozásokat önkormányzati rendelet nem állapíthat meg.

Az indítványozó az Ör. 3. § *b*) pontjába foglalt rendelkezés alkotmányosságát azon az alapon vitatta, hogy az korlátozza a versenyt, tisztességtelenül befolyásolja a szolgáltatás igénybevételének lehetőségét, ezáltal ellentétes a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvénnyel (a továbbiakban: Tpt.).

Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte Balatonfenyves Község Önkormányzata Képviselő-testületének véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

(...)

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

2. Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § Úszóeszközöket, vízi sporteszközöket csak az arra kijelölt helyen és módon szabad kölcsönözni az alábbiak szerint:

a) Szörf, csónak, vízibicikli kölcsönzése csak engedéllyel rendelkező, parthoz kapcsolódó víziállásról lehetséges.

b) Az erre kijelölt helyeket jelen rendelet függeléke tartalmazza.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a képviselő-testület megsértette-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését azzal, hogy rendeleti úton szabályozta a tulajdonában álló fürdőhelyeken az egyes vízisport-eszközök kölcsönzési feltételeit, megszüntetve ezáltal az indítványozó vízi sporteszköz-kölcsönzési jogát.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egymással összehasonlítható helyzetben lévők között alkalmazott olyan különb-

ségtétellel 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.] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az egyenlő méltóságú személyként való kezelés alkotmányi követelménye és az egyedi (magánjogi és közjogi) aktusokon alapuló kölcsönzési jogrendelettel történő megszüntetése között nincs érdemi összefüggés.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, eddigi gyakorlatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállam fogalmának részét képező jogalkotói hatalommal való visszaélés alkotmányi tilalmával hozta összefüggésbe az olyan eseteket, amelyekben a jogalkotó normaalkotási hatáskörét nem a rendeltetésének megfelelő célra használta fel, valamely jogintézmény nem rendeltetésszerű alkalmazását tekintette a tilalom megsértésének [31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240.; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316.; 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.].

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság emlékeztet arra is, amennyiben az önkormányzat tulajdonosi jogait gyakorló képviselő-testület a bérlővel mellérendeltségi pozícióban álló, magánjogi jogalanyként vesz részt a jogügyletben, és nincs olyan alkotmányi kötelezettség, amely alapján a szerződés egyes feltételeit rendeletbe kellene foglalni, akkor a polgári jog és a felek privátautónómiája által szabályozott jogügyletek tartalmi vagy formai elemeinek közhatalmi (jogalkotási) úton történő meghatározása során a közhatalommal (törvény- vagy rendeletalkotási hatáskörrel) rendelkező tulajdonos nem járhat el visszaélészerűen, a közhatalmi (jogszabályi) aktussal történő jogviszony módosítással nem hozhatja olyan, hátrányosabb helyzetbe a másik szerződő felet, amelynek eredményeként a közhatalommal rendelkező szervvel szerződéses jogviszonyban álló fél korlátozottabb jogvédelmi lehetőségekkel élhet, mint ha számára az egyébként rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket igénybe vehetné [lásd 67/2006. (XI. 29.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.1.), ABH 2006, 971, 978.].

Mivel az indítványozó kizárólag az Alkotmány hátrányos megkülönböztetését tiltó rendelkezésére hivatkozott a kölcsönzési jog megvonása kapcsán, ezért az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta, hogy az Ör. sérelmezett rendelkezéseinek megalkotásával a képviselő-testület visszaélt-e jogalkotói hatalmával. A fentiekre tekintettel az Ör. 3. §-ának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközését állító indítványt – az érdemi összefüggés hiánya miatt – elutasította.

2. Az indítványozó szerint az Ör. 3. §-ának *a*) pontja azért ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével, mert a képviselő-testület olyan tárgykörben szabályozott, amire nem volt törvényi felhatalmazása.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét egyrészt az Alkotmány, másrészt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) állapítja meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott egyik alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkothat.

A Vgtv. 4. § (1) bekezdésének *e*) pontja a települési önkormányzatoknak a természetes vizek fürdésre alkalmas partszakaszainak és azzal összefüggő vízfelületének kijelölésére ad felhatalmazást, a természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről szóló 78/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 2. §-ának *a*) pontja és 5. §-a alapján természetes fürdővizek esetén az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat kistérségi intézete jelöli ki a fürdőhelyet. A fürdőhely kijelölésének feltétele, hogy a fürdőhely üzemeltetője (aki a Korm.r. 2. § *c*) pontja szerint lehet a fürdőhely tulajdonosa vagy akire a tulajdonos az *e* rendeletben meghatározott kötelezettségek teljesítését írásbeli megállapodásban átruházta), a Korm.r. 7. számú melléklete szerinti üzemeltetési szabályzatot készítsen. Az üzemeltetési szabályzatnak a fürdőhely szakszerű és biztonságos üzemeltetésével kapcsolatos részletes műszaki, technológiai, biztonságtechnikai, környezetvédelmi és egészségügyi előírásokat kell tartalmaznia. Sem Vgtv., sem a Korm. r. nem rendelkezik az Ör. 3. §-ának *a*) pontjába foglalt rendelkezésről, a sportolási célú vízeszközök kölcsönzési helyéről.

Következésképpen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy helyi közügy esetén a képviselő-testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotásra.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fürdőhelyet igénybe vevők testi épségének megóvása, a sportcélú vízeszközök biztonságos használata érdekében az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe foglalt [és a Jat. 10. § *b*) pontjában megismételt] normaalkotási felhatalmazás alapján – a Képviselő-testület rendeletben szabályozhatja, hogy az önkormányzati tulajdonban levő fürdőhely mely részein lehet sportcélú vízeszközöket kölcsönözni. Az Abh. (1) bekezdésben kifejtettek szerint ennek alkotmányi korlátja az, ha a kölcsönzési feltételek rendeleti úton történő meghatározásával a képviselő-testület olyan közhatalmi eszközöket venne igénybe, amelyeket az azonos tevékenységet végző magánfél fürdőhely-tulajdonosok (üzemeltetők) számára nem állna rendelkezésre.

Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra is, hogy a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló

tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó szabályokról szóló 379/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet szerinti nem vízgazdálkodási célú víziállásokra a rendelet 92. §-a szerint a települési önkormányzat a településrendezési tervben meghatározhat a víziállásokra vonatkozóan egyéb, a helyi sajátosságok által indokolt korlátozásokat is.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 3. § a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

3. Az indítványozó szerint az Ör. 3. § b) pontjába foglalt, a vízieszköz-kölcsonzés helyének meghatározására utaló rendelkezés a Tpt.-vel ellentétes módon korlátozza a versenyt, és tisztességtelenül befolyásolja ezen szolgáltatás igénybevételének lehetőségét.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése szerint a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság már többször kifejtette, hogy az indítványnak tartalmaznia kell a támadott jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmánynak azon rendelkezését, amelyet az indítványozó véleménye szerint a vitatott norma sért. [654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783.]. Mivel az indítványozó nem jelölte meg, mely alkotmányi rendelkezést sérti a Tpt. közelebbről meg nem határozott szabályával való ellentét, ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 3. § b) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

842/E/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, valamint jogszabály és állami iránítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t :

1. Az Alkotmánybíróság elutasítja azt az indítványt, amely szerint az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének

a) pontját sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, mert Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlése nem szabályozta rendeletben a vásár- és piactartás szabályait.

2. Az Alkotmánybíróság az arra vonatkozó indítvány alapján indult eljárást, amely szerint Szeged megyei jogú város a vásárokról és piacokról szóló 35/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, és ezzel jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotási feladatát elmulasztotta, megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely szerint az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének b) pontját, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 114. § (1) bekezdését, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1) bekezdését és 79. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn amiatt, mert Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlése nem szabályozta rendeletben a vásár- és piactartás szabályait, visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság Szeged megyei jogú város közgyűlésének a vásárokról és piacokról szóló, 9/1989. (VII. 7.) SZMVT, a 7/1991. (IV. 1.) Kgy. sz. és az 5/1992. (IV. 30.) Kgy. sz. rendeletekkel módosított, a vásárokról és piacokról szóló 10/1986. Szeged megyei városi tanácsi rendeletének hatályon kívül helyezéséről szóló 36/1995. (XI. 22.) Kgy. rendelete, továbbá 391/1995. (VI. 6.) Kgy. határozata, valamint 32/1996. (I. 18.) Kgy. határozata és 641/1999. (VII. 9.) Kgy. határozata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság az arra vonatkozó indítványt, hogy Makó város jegyzője a II. 1112–2/2006. számú határozatát törvénysértő módon hozta meg, visszautasítja.

6. Az Alkotmánybíróság az arra vonatkozó indítványt, hogy Szeged megyei jogú városban a piacnak és vásárnak jelenleg helyt adó ingatlanon nem lehet piacot üzemeltetni és vásárt rendezni, továbbá a piacnak és vásárnak helyt adó ingatlant érintő, 1995 óta létrejött jognyilatkozatokat visszamenőlegesen nyilvánítson érvénytelenné, visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Szeged megyei jogú város közgyűlésének önkormányzati képviselője mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség és törvénysértés megállapítását indítvány

nyozta, mert Szeged megyei jogú város közgyűlése a vásárokról és piacokról szóló, 9/1989. (VII. 7.) SZMVT, a 7/1991. (IV. 1.) Kgy. sz. és az 5/1992. (IV. 30.) Kgy. sz. rendeletekkel módosított, a vásárokról és piacokról szóló 10/1986. Szeged megyei jogú város tanácsi rendeletének hatályon kívül helyezéséről szóló 36/1995. (XI. 22.) Kgy. rendelettel (a továbbiakban: Kgy. r) hatályon kívül helyezte a vásárokról és piacokról szóló Szeged megyei jogú város tanácsi 10/1986. számú rendeletét, és helyette nem alkotott újat. Ezzel – az indítványozó szerint – Szeged megyei jogú város közgyűlése nem tett eleget az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése a) és b) pontjaiban, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 114. § (1) bekezdésében, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) és 79. § (1) bekezdéseiben, valamint a vásárokról és piacokról szóló 35/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 9. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettségének. Az indítványozó szerint azáltal, hogy jelenleg nem közgyűlési rendelet, hanem a piac fenntartója, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, a Szegedi Nemzetközi Vásár- és Piacszervező Kft. (a továbbiakban: gazdasági társaság) ügyvezetője határozza meg a vásári és piaci rendtartást, a piacon működő kereskedők versenyképessége csökkent, a piac működése átláthatatlanná vált.

2. Az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indokokra való általános hivatkozással kérte a Kgy.r., a piacfenntartással és vásárrendezéssel foglalkozó gazdasági társaság alapításáról szóló 391/1995. (VI. 6.) Kgy. határozat (a továbbiakban: Kgy.h1.), a gazdasági társaság által kidolgozott piac és vásárrendtartás szabályait jóváhagyó 32/1996. (I. 18.) Kgy. határozat (a továbbiakban: Kgy.h2.), valamint a piaci és vásári rendtartás elkészítésének és jóváhagyásának a gazdasági társaság ügyvezetőjére delegáló 641/1999. (VII. 9.) Kgy. határozat (a továbbiakban: Kgy.h3.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is.

3. Az indítványozó szerint Makó város jegyzőjének a jelenlegi piac területének egy részére vonatkozó II. 1112–2/2006. számú telekalakítást engedélyező határozatát „alkotmányos mulasztás” előzte meg, mivel Szeged megyei jogú város polgármestere nem rendelkezett felhatalmazással a telekalakítási eljárás megindítására. A telekalakítás eredményeként az önkormányzati törzsvagyron részt képező, közterületi ingatlan mérete csökkent, és az érintett telekrész a telekalakítás következtében már nem közterületi ingatlanként szerepel az ingatlan-nyilvántartásban. Mivel az ügyben előterjesztett fellebbezését a Csongrád Megyei Földhivatal elkésetttség miatt érdemi vizsgálat nélkül elutasította, az indítványozó annak megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy Makó város jegyzője a telekalakítási határozatot törvénytörő módon hozta meg.

4. Indítványkiegészítésben annak megállapítását is kérte az indítványozó, hogy a jelenleg a piacnak és vásárnak helyt adó ingatlanon nem lehet piacot üzemeltetni, továbbá kérte, hogy a piacnak helyt adó ingatlant érintő, 1995 óta hozott jognyilatkozatokat visszamenőlegesen nyilvánítsa érvénytelenné az Alkotmánybíróság.

Az Alkotmánybíróság beszerezte Szeged megyei jogú város közgyűlésének véleményét.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

1. „44/A. § (1) A helyi képviselő-testület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat”

(...)

2. A Korm. r. indítvány benyújtásakor hatályos rendelkezése:

„9. § (2) A helyi önkormányzat jegyzője, illetve az illetékes közigazgatási hivatal vezetője – az 1987. évi XI. törvény rendelkezéseire figyelemmel – köteles kezdeményezni a hatályos helyi szabályozás rendelkezéseinek a rendelettel történő összhangba hozatalát.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének a) pontjának megsértését abban látja, hogy az önkormányzati szabályozási autonómia – az indítványozó által hivatkozott 9/1995. (II. 22.) AB határozatban kifejtett értelmezés alapján – nem terjed addig, hogy a „rendelet megalkotására vonatkozó törvényességi kötelezettségét mellőzze”, ebből következően a közgyűlésnek rendeletet kellene alkotnia vásár- és piactartás szabályairól.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének a) pontja szerint a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat. Az Alkotmány e rendelkezése egyrészt a Kormány normatív beavatkozásával szemben biztosít védelmet az önkormányzati szabályozási és igazgatási autonómiába, ugyanakkor ezen autonómia határa a törvényhozó által telepített feladat- és hatáskörben történő eljárás, így a rendeletalkotás [9/1995. (II. 22.) AB határozat, ABH 1995, 456.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, 1995, 394, 1/2001. (I. 17.) AB határozat, ABH 2001, 38.]. A piac- és vásártartás rendelettel történő szabályozására nincsen törvényi kötelezettség. A piacfenntartás és

vásárrendezés nem közhatalmi feladat, ennek megfelelően piacfenntartó és vásárrendező lehet magánfél is. A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 2. §-ának *m*) és *s*) pontjai szerinti piac és vásár tartásának alapvető szabályait tartalmazza, és e körben nem tartalmaz rendeletalkotási hatáskört a települési önkormányzatok számára, a Kertv. 12. § *h*) pontjában foglalt felhatalmazás szerint megalkotott Korm.r. 5. § (1) bekezdésének első mondata csak azt rögzíti, hogy a vásár, illetve piac rendjét a vásár rendezője, illetve a piac fenntartója határozza meg, és – általános szerződési feltételként – arról jól látható helyen közzétett hirdetményben tájékoztatja az árusokat és a vásárlókat. Mivel a helyi önkormányzatoknak nincsen törvényi kötelezettségük a piac- és vásártartás rendeletben történő szabályozására, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése *a*) pontjának sérelmét állító, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó szerint a Korm.r. 9. § (2) bekezdéséből egyértelműen következik az, hogy a települési önkormányzatoknak a piac- és vásártartás szabályairól rendeletet kell alkotni. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a jogalkotó hatályon kívül helyezte a Korm.r. hivatkozott szabályát. Az egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 1. §-ának 1419. pontja 2008. május 16-ai hatállyal helyezte hatályon kívül azt a rendelkezést, amely alapján az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozta. A Korm. rendelet idézett szabályának hatályán kívül helyezésével 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. § *e*) pontja szerint indítvány okafogyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság az eljárást e tekintetben megszüntette.

3. Az indítványozó szerint a piacokról és vásárokról szóló rendelet megalkotásának elmulasztásával a Közgyűlés megsértette az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *b*) pontját, az Ötv. 16. § (1) bekezdését és 79. § (1) bekezdését, valamint a Ptk. 114. § (1) bekezdését is, ám az indítványozó nem jelölte meg indítványában, hogy a rendeletalkotás elmaradása miatt eredményezi a fenti alkotmányi és törvényi rendelkezések megsértését.

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 megsértének. Az Alkotmánybíróság szerint 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, ABH 2002, 1783–1784.; 630/B/2003. AB végzés, ABH, 2004, 2113–2114.). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *b*) pontjával, az Ötv. 16. § (1) bekezdésével és 79. § (1) bekezdésével, valamint a Ptk. 114. § (1) bekezdésével összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt – Ügyrend 29. §-ának *d*) pontja alapján – visszautasította.

4. Az indítványozó a Kgy. r, Kgy.h1., a Kgy.h2. és a Kgy.h3. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte általánosságban, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állító okokra hivatkozva. Az indítványozó utólagos normakontroll kérelmében nem jelölt meg olyan alkotmányi rendelkezést, amelyet sértének a közgyűlési határozatok, illetve a Kgy. r. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Abtv. 22. § (2) bekezdésébe foglalt, érdemi alkotmányossági vizsgálat feltételei közé tartozik az is, hogy az indítványozó hivatkozzon az Alkotmány valamely tételes rendelkezésére, amelyet a kifogásolt szabályozás sért (346/D/1998., ABH 2003, 1054, 1058.; 6/D/2000. AB végzés, ABH 2005, 1583, 1584.). Erre tekintettel alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt, mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant, az Ügyrend 29. § *d*) pontja alapján visszautasította.

5. Az indítványozó szerint Makó város jegyzőjének a jelenlegi piac területét érintő II. 1112–2/2006. számú telekalakítást engedélyező határozatát „alkotmányos mulasztás” előzte meg. Az indítványozó szerint az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *b*) pontja, továbbá az Ötv. 80. §-a szerint a képviselő-testület, mint az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jog gyakorlója a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon esetében rendelettel, egyéb önkormányzati vagyon tekintetében pedig határozatban adhat felhatalmazást a polgármester számára a tulajdonnal való rendelkezés módjára. Az indítványozó szerint Szeged megyei jogú város polgármestere nem rendelkeztetett felhatalmazással a telekalakítási eljárás megindítására, ezért az indítványozó annak megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy a telekalakítást engedélyező határozat törvényt sértő.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Alkotmány és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § a)-h) pontjai határozzák meg. E normák alapján az egyedi telekalakítási ügyben hozott határozat felülvizsgálatára nincs hatásköre az Alkotmánybíróság. Erre figyelemmel – az Ügyrend 29. § *b*) pontja alapján – az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is visszautasította.

6. Az Alkotmány és az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság hatásköre a jelenleg piacnak és vásárnak helyt adó ingatlant érintő, 1995 óta hozott jognyilatkozatok visszamenőleges érvénytelenné nyilvánítására sem terjed ki.

Erre tekintettel – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 22.

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

857/B/2006. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 40. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítvány az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 40. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult.

Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés, amely a betegnek az egészségügyi intézményen belül az aktív osztályról a krónikus osztályra történő áthelyezését követően – az ott meghatározott feltételek fennállása esetén – nem az áthelyezés napjától biztosítja az ellátás finanszírozását, az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, mert diszkriminál az egészségügyi intézmények között, egyben a „beteg gyógyulásának objektív feltételei – és így az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésében foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése – között” eredményez különbséget.

II.

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

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

2. A Kr. támadott rendelkezése:

„40. § (5) Egy intézményen belül az aktív osztályról a krónikus osztályra áthelyezett esetenél a normatív ápolási időt követően 5 napon belül, az intenzív rehabilitációs osztályra áthelyezett esetenél 3 napon, illetve, ha ez kevesebb, a felső határnapon belül nem számolható el a krónikus osztályon nyújtott ellátás.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1.1. A finanszírozás jelenlegi rendszerében eltérés van attól függően, hogy a biztosított ápolása aktív ágyakon, vagy krónikusfekvőbeteg-ellátás keretein belül történik.

Az aktívfekvőbeteg-ellátásban a finanszírozás alapegysége az ellátási eset. A Kr. 36. § (1)–(3) bekezdése határozza meg, hogy a finanszírozás szempontjából mi minősül egy ellátási esetenek: főszabályként minden ellátási esemény, amelynek során a biztosítottat az intézménybe felvették, és ott legalább 24 órán keresztül tartózkodik. Az intézmény az aktív minősítésű osztályain nyújtott ellátás esetében az egészségügyi szakellátás társadalombiztosítási finanszírozásának egyes kérdéseiről szóló 9/1993. (IV. 2.) NM rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § (1) bekezdése értelmében a homogén betegcsoportokhoz (a továbbiakban: HBCS) rendelt súlyszám alapján részesül díjazásban, amelyet az R. 3. számú melléklete tartalmaz. A súlyszám az a viszonyszám, ami megmutatja, hogy az adott csoportba tartozó átlagos beteg elismert költségigénye hányszorosa az egy meghatározott időszakban kezelt összes fekvőbeteg átlagos költségigényének. Ennek és a HBCS forintértékének – a költségvetésből az átlag egy fekvőbetegre jutó összeg – szorzata adja meg az adott ellátás átlagos költségét.

A krónikus ellátási esetek finanszírozásának alapja a Kr. 37. §-a alapján a napra bontott súlyszám – az ápolási idő – alapján történik, amelynek szakmai csoportosítási

szempontjai és súlyozási szorzói a Kr. 8. számú mellékletében található.

1.2. A Kr. 40. § (1)–(5) bekezdése tartalmazza, hogy egy ellátási eset mikor minősül egy vagy több finanszírozási esetnek.

Egy finanszírozási eset az is, ha egy beteget több aktív osztályon kezeltek (kivéve ha közöttük 30 napot meghaladó krónikus osztályon történő elhelyezésre kerül sor).

Több finanszírozási eset, ha a beteget aktív és krónikus osztályon is kezelték, vagyis az áthelyezett eset. [Az R. 1. § (7) bekezdés *d*) pontja akkor minősíti ilyen esetnek, ha a beteget úgy helyezik át más intézménybe, hogy az áthelyezést megelőző ellátás időtartama nem érte el az adott HBCS normatív ápolási idejét – utóbbi az R. 1. § (7) bekezdés *d*) pontja értelmében az adott HBCS alsó és felső határnapja közötti napban meghatározott időtartam, amely a beteg ápolási idejének országos átlaga.]

1.3. Az aktív fekvőbeteg-ellátásban az ellátási esetek finanszírozását befolyásolja, hogy átlagos, rövid, hosszú, vagy áthelyezett esetről van szó. Ez a minősítés attól függ, hogy a HBCS-hez rendelt alsó, felső, illetőleg normatív naphoz hogyan viszonyul az ápolási idő [R. 1. § (7) bekezdése].

Az R. 1. § (9) bekezdése szerint az átlagos ellátási eset után (amelynek időtartama az adott HBCS-re megállapított alsó és felső határnap között van), valamint a hosszú ellátási esetnél a felső határnapig teljesített szolgáltatásért az intézmény a HBCS-hez rendelt – a 3. számú mellékletben meghatározott – súlyszámot számolhatja el, amely az ellátás átlagos költségének felel meg, és így el is térhet a tényleges ráfordítástól, a beteg ellátásának költségigényétől. A Kr. 40. § (6) és (8) bekezdése szerint a rövid (az alsó határnap letelte előtt befejezett) ellátási eset, valamint a hosszú (a felső határnapot meghaladó) ellátási eset után az intézmény nem jogosult a teljes HBCS-díjra, míg az R. 1. § (10) bekezdése értelmében a más intézménybe (aktív osztályok között) történő áthelyezésnél az intézmény szintén csökkentett súlyszámra jogosult.

2. A támadott szabály olyan, több finanszírozási esetnek számító áthelyezést szabályoz, amely az előzőekben körülírt esettől abban különbözik, hogy nem intézmények között, hanem az intézményen belül, aktív osztályról krónikus, vagy rehabilitációs osztályra (a továbbiakban: krónikus osztály) történik, továbbá a beteg a normatív ápolási napot követően – de értelemszerűen a felső határnapot még el nem érve – kerül áthelyezésre.

Ebből az következik, hogy a Kr. 40. § (5) bekezdésében nevesített eset az áthelyezést megelőzően az R. 1. § (7) bekezdésének *a*) pontja szerinti átlagos ellátási esetnek minősül – nem érte el a felső határnapot –, de ha ugyanazon az osztályon folytatnák a kezelést, a felső határnap meghaladását követően az intézmény csökkentett HBCS-re tarthat igényt. A krónikus osztályra történő áthelyezés esetében azonban az ellátásra felszámítható a teljes HBCS-súlyszám, majd az eset finanszírozása újból kezdődik, a

beteg ápolása a HBCS-rendszerű finanszírozásból kikerülve, napi finanszírozási rendbe esik.

3.1. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés hátrányosan megkülönbözteti az egészségügyi intézményeket azáltal, hogy a krónikus osztályra áthelyezett beteg finanszírozását az azonos intézményen belül 3–5 napig nem biztosítja, szemben az új intézménnyel.

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 egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, 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.]

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. [752/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 512, 513.; 1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479–480.; 49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.]

Mivel az egészségügyi intézmények, amelyekre nézve a jogalkotó eltérő szabályokat állapított meg, a finanszírozás szempontjából homogén csoportot képeznek, az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy van-e a szabályozásnak olyan ésszerű indoka, ami kizárja a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességét.

3.2. A jelen ügyben a szabályozás a fekvőbeteg-szakellátás keretén belüli finanszírozás tekintetében különböztet az intézmények krónikus osztályai között attól függően, hogyan került az osztályra a beteg: eltérő az ellátás elszámolása a betegnek az intézményen belüli, illetőleg a különböző intézmények közötti áthelyezése esetében.

Mivel a finanszírozás a beteg ápolásához igazodik, a különbségtételnek az Alkotmánybíróság megítélése szerint kellő súlyú alkotmányos indoka van. Ténylegesen az 5, illetőleg a 3 napra járó, HBCS-súlyszám alapján számított finanszírozás az esetek többségében kevesebb, mint a krónikus ellátás esetére felszámítható napi összeg, azonban az intézményen belüli áthelyezés esetében a beteg kezelése folyamatos, nem merülnek fel olyan – többletköltség kihatással járó – vizsgálati igények, amely egy újabb intézménybe felvett beteg esetén állapota felméréséhez és a további kezelés meghatározásához elkerülhetetlenek. Egyben a támadott rendelkezés a kettős finanszírozás elkerülését is szolgálja. Ha ugyanis a beteg áthelyezése a normatív ápolási időt követően 5, illetőleg 3 napon belül történik, vagyis az ápolási idő az alsó és felső határnap közeparányosához áll közel, az intézmény jogosult a teljes HBCS súlyszámának megfelelő forintértékre, amely a felső határnapig biztosítja a betegápolás átlagköltségét, miközben az áthelyezett beteget már a krónikus osztályon ápolják. Ugyanakkor – a támadott rendelkezés hiányában – igényelhető lenne a krónikus beteg után járó, napi finanszírozás is. Az intézmény számára így a viszonylag alacsony HBCS-súlyszámú betegcsoportnál – elkerülendő a felső határnapot meghaladó ápolási időhöz társított, csökkentett HBCS-díjazást – a 100 százalékos finanszírozás érdekében kedvező lenne a beteget krónikus osztályra áthelyezni. Ezért az a rendelkezés, amely a HBCS-vel finanszírozott – legfeljebb – felső határnapig nem biztosít áthelyezés esetén napi finanszírozást, nem jelent önkényes megkülönböztetést, ellenkezőleg, azonos helyzetbe hozza a finanszírozás szempontjából az intézményeket. Mivel a támadott rendelkezés nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, az Alkotmánybíróság ezen indítványi részt elutasította.

4.1. Az indítvány szerint a támadott rendelkezés a betegek között is különbséget tesz a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése tekintetében.

Az Alkotmány 70/D. § (1) és (2) bekezdését az Alkotmánybíróság számos határozatában együttesen értelmezte. A 77/1995. (XII. 21.) AB határozatban rámutatott arra, hogy az Alkotmány 70/D. §-ában foglalt lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alapján az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, vagyis azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. (ABH 1995, 390, 396.) Az Alkotmánybíróság az 54/1996. (XI. 30.) AB ha-

tározatban (a továbbiakban: Abh.) kifejtette, hogy az állam – többek között – egészségügyi intézményrendszer működtetésére és az orvosi ellátás megszervezésére köteles, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét. Megállapította: „Az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismervekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. 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.” Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a finanszírozott egészségügyi szolgáltatások köréről, illetve a finanszírozás mértékéről a társadalombiztosítás költségvetéséről szóló törvény rendelkezik, amely pénzügyi-fiskális arculatú, ezért az ellátás finanszírozásának technikai csak szélső, kivételes esetben vetnek fel alkotmányossági kérdéseket. (ABH 1996, 173, 186–187, 189–190.)

Az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése a fentiek értelmében nem érinti közvetlenül a biztosítottak jogait, a kötelező társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság alkotmányos alapja – mint ahogy azt az Alkotmánybíróság az Abh.-ban rögzítette – az Alkotmány 70/E. §-a, illetőleg az alkotmányos tulajdonvédelem. (ABH 1996, 173, 187.) Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a támadott rendelkezés az ellátáshoz való jogosultság vonatkozásában eredményezett-e a betegek között indokolatlan különbségtételt.

4.2. A kötelező egészségbiztosítás körében az ellátásokra jogosultak körét, a biztosítottakat megillető ellátásokat, az ellátások igénybevételének rendjét a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.), illetőleg a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) szabályozza. A Tbj. 6. §-a szerint a biztosítottak a társadalombiztosítás valamennyi ellátására, köztük – a 14. § (2) bekezdésében felsorolt – egészségbiztosítási ellátásokra jogosultságot szereznek. Az Ebtv. 19. § (1) bekezdése értelmében a biztosított az egészségügyi ellátás során a finanszírozási (valamint vizsgálati és terápiás) eljárási rend szerinti szolgáltatásokra jogosult. Azt az alkotmányos jogot, amelynek alapján minden biztosítottnak a megfelelő szintű ellátást meg kell kapnia, az Ebtv. 30. § (1) bekezdésében előírt finanszírozási szerződések biztosít-

ják. Az Alkotmánybíróság a 16/2003. (IV. 18.) AB határozatában megállapította, hogy a finanszírozás szabályai közvetlenül nem érintik az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultságot. (ABH 2003, 214, 228.)

Az intézményen belüli áthelyezett egyes esetek finanszírozásának módjára vonatkozó részletszabály így nem érinti a betegnek az ellátásra való jogosultságát, és nem eredményezi az egyes betegek ellátásban való megkülönböztetését. A finanszírozás az intézmények és az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 8. § (2) bekezdése, Kr. 1. § (1) bekezdése, 2. § *i*) pontja], a díj jogosultja az intézmény. A díjazás egyébként is normatív jellegű, vagyis nem az egyes felmerült orvosi beavatkozást, hanem az ápolás átlagköltségét téríti az egészségbiztosító, az ennek alapján elszámolt és kiutalt összeget az intézmény vezetője a szükségletek szerint szabadon csoportosítja át.

A fentiekre figyelemmel a kifogásolt rendelkezés ebben a vonatkozásban sem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

511/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 településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 19. § (3) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet 19. § (12) bekezdés *d*) pontja

alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványozók együttesen előterjesztett indítványukban a településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Jr.) 19. § (3) bekezdés *a*) pontja és (12) bekezdés *d*) pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. A Jr. utóbbi, támadott rendelkezése hatályon kívül helyezte az építészeti-műszaki tervezési jogosultság részletes szabályairól szóló 34/2002. (IV. 27.) FVM rendeletet (a továbbiakban: régi Jr.), ezáltal megszűnt az a lehetőség, hogy a Magyar Építész Kamara kivételes eljárással az É3 jelű névjegyzéki besorolású – főiskolát végzett építészmérnök – tervezőket 15 éves gyakorlat igazolása esetén É2 jelű tervezői fokozatba sorolja, míg a Jr. 19. § (3) bekezdés *b*) pontja a 2002. december 31-ig megszerzett főiskolai végzettség esetében kétéves szakirányú képzés megkezdéséhez kötötte a tervezési jogosultság megállapítását. Álláspontjuk szerint e rendelkezések az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdését, illetve „áttételesen” a 70/B. § (2) bekezdését sértik, mert a főiskolát végzettek közül hátrányosan megkülönböztetik azokat, akik a Jr. hatálybalépéséig nem tudták az előírt gyakorlati időt megszerezni, így elestek az É2 fokozatba sorolás lehetőségétől. A Jr.-nek a tervezési fokozatok megszerzésének szakmai feltételeit szigorító rendelkezése diszkriminálja „az egyforma szakmai tudással és mintanyaggal rendelkező” építészmérnököket, attól függően, hogy mikor szerezték meg diplomájukat.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy egyes kormány- és miniszteri rendeleti szintű jogszabályok és jogszabályi rendelkezések technikai deregulációjáról szóló 118/2008. (V. 8.) Korm. rendelet 1. § 321. pontja értelmében 2008. május 16-tól hatályát veszítette a Jr. 19. § (12) bekezdése.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásánál a következő jogszabályi rendelkezéseket 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.

(...)

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

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

2. A Jr. támadott, hatályos rendelkezése:

„19. § (3) Akkor állapítható meg tervezési jogosultság

a) az építészeti tervezési szakterületen a 2002. december 31-ig megszerzett építésmérnöki, illetve okleveles magasépítő üzem mérnöki főiskolai végzettséggel, továbbá

(...)

ha azt legalább két éves, akkreditált szakirányú képzést nyújtó felsőoktatási intézményben – az építésügyért felelős miniszter és az országos szakmai kamara véleménye alapján – kialakított képzési terv alapján, szakirányú, 2007. november 30-ig megkezdett és 2010. december 31-ig megszerzett képzés egészíti ki.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1.1. Építészeti tervezői tevékenység a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény 1. § (1) bekezdése értelmében csak kamarai tagság alapján folytatható, és a felvétel feltételül a 25. § (3) bekezdése a szakterületnek megfelelő szakirányú képzést nyújtó egyetemen vagy főiskolán szerzett oklevelet, vagy azzal egyenértékűnek elismert diplomát írja elő.

A Jr. 2. §-a úgy rendelkezik, hogy szakmagyakorlási tevékenységet – az eljárással érintett építésmérnöki végzettség esetében – az a természetes személy folytathat, akinek a szakmagyakorlási jogosultságát a területi építész kamara megállapította és nyilvántartásba bejegyezte. Ebben a körben az önálló tervezési jogosultság megállapításához az alábbi követelményeket írja elő:

– Szakirányú felsőfokú végzettség [Jr. 3. § (1) bekezdése]: építészeti tervezési szakterületen a Jr. 3 § (4) bekezdés d) pontja értelmében ilyennek a 2002. december 31-ig megszerzett főiskolai végzettség minősül akkor, ha azt legalább két éves, akkreditált szakirányú képzést nyújtó felsőoktatási intézményben – az építésügyért felelős miniszter és az országos szakmai kamara véleménye alapján – kialakított képzési terv alapján, szakirányú, 2007. november 30-áig megkezdett 2010. december 31-éig megszerzett képzés egészíti ki.

– Szakmai gyakorlat [Jr. 4. § (3) bekezdés bb), illetve c) pontja] főiskolát végzetek esetében 7 és 10 év.

– Tervezési jogosultság kamara általi megállapítása a Jr. melléklete szerinti fokozatban.

1.2. A régi Jr. 7. §-a építészeti tervezési szakterületen az alábbi tervezői fokozatokat tartotta nyilván:

É1: vezető tervező [7. § (4) bekezdés a) pontja],

É2: tervező [7. § (4) bekezdés b) pontja].

É3: korábbi jogszabályi rendelkezések szerinti besorolás [7. § (5) bekezdés a) pontja],

ÉKE, ÉK: felsőfokú végzettség hiányában [7. § (5) bekezdés b) pontja].

A régi Jr. 3. § (1) bekezdés a) pontja és a melléklet 1.4. pontja értelmében É1 – vezető tervezői – fokozatba csak egyetemi végzettséggel lehetett kerülni, az É2 fokozatba kerüléshez szükséges végzettségnek egyetemi, vagy 2002. december 31-ig megszerzett, és legalább két éves továbbképzéssel kiegészített főiskolai végzettség felelt meg. A főiskolát végzett személyek tekintetében az 1.6. pont tartalmazott átmeneti rendelkezést, amely szerint 15 év gyakorlat igazolása esetén kivételes eljárással É2 fokozatba voltak sorolhatók.

Az 1.8. pont csak 2002. december 31-ig tette lehetővé É3 fokozatú jogosultság megállapítását, míg az 1.12. pont szerint ÉKE és ÉK fokozatban csak – a 2000. június 30-ig benyújtott kérelemre – a jogosultság meghosszabbítására volt lehetőség. Így a régi Jr. szerint új jogosultságot csak É1 és É2 fokozatban lehetett szerezni, a korábbi egyéb tervezői fokozatokban jogosultság csak az ott írt határideig volt megállapítható, illetőleg hosszabbítható.

A Jr. tovább szűkítette a tervező fokozatokat: az I. melléklet II/A. fejezet 1.1. pontja csak É jelű tevékenységi kört jelölt meg. A Jr. 19. § (4) bekezdésének eredeti szövege az É2 fokozattal rendelkező egyetemi végzettségű tervező É1 fokozatba való átsorolásáról rendelkezett, és kimondta, hogy É2 fokozatban új tervezési jogosultság 2010. december 31-ig állapítható meg. E rendelkezést az építési műszaki ellenőri, valamint a felelős műszaki vezetői szakmagyakorlási jogosultság részletes szabályairól szóló 244/2006. (XII. 5.) Korm. rendelet és a településtervezési és az építészeti-műszaki tervezési, valamint az építésügyi műszaki szakértői jogosultság szabályairól szóló 104/2006. (IV. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 151/2007. (VI. 26.) Korm. rendelet 4. §-a, illetőleg a szakmagyakorlással összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 61/2008. (III. 27.) Korm. rendelet 12. § (3) bekezdés a) pontja módosította úgy, hogy az új É2 fokozat megállapítását már nem szabályozza, míg a korábbi É1 és É2 fokozatú tervezőt É jelű fokozatba rendeli átsorolni, utóbbit azzal a feltétellel, ha 5 év tervezői gyakorlattal rendelkezik. A 19. § (8) bekezdése értelmében a korábbi tervezői jogosultsággal rendelkező személyek átsorolása a jogosultság megújításakor esedékes, a II/B. fejezet szerint azzal, hogy a 4.2. pont szerint É3 fokozatban nem lehet új jogosultságot megállapítani, míg ÉKE és ÉK fokozatban csak az végezhet tervezést, aki a hosszabbítást 2000. június 30-ig kezdeményezte.

Ez a főiskolát végzett tervező számára azt jelenti, hogy É fokozatba kerülhet, ha a továbbképzéssel kiegészített diplomával, valamint gyakorlattal rendelkezik, illetőleg a korábban É2 fokozatot megszerzett tervező az ott írt gya-

korlattal átsorolható É-be, egyebekben azonban csak a jogosultság meghosszabbítására van lehetőség.

2.1. Az indítvány szerint a Jr. 19. § (3) bekezdés a) pontja azért sérti az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdésébe foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetőleg az Alkotmány 70/B. § -át, mert a feltételek szigorításával a – főiskolai végzettségű – építészmérnökök közül hátrányos helyzetbe kerültek a később diplomát szerzett személyek, akiknek a Jr. hatálybalépésétől kezdődően több kívánalomnak kell megfelelniük ugyanazon fokozatú tervezői jogosultság megszerzéséhez.

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 első sorban 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 egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie. Alkotmányellenesnek akkor minősül a megkülönböztetés, ha a jogalkotó a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 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.]

A diszkrimináció vizsgálatánál tehát központi elem annak megállapítása, hogy a szabályozási koncepció szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak 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. [752/B/1990 AB határozat, ABH 1991, 512, 513.; 1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479–480.; 49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.]

2.2. A Jr. a teljes körű tervezési jogosultság megszerzését fokozott szakmai követelményekhez kötötte. Támadott rendelkezése a főiskolát végzettek esetében annyiban változtatta meg a tervezési jogosultság feltételeit, hogy a ko-

rábban is már megkívánt továbbképzés megkezdését és befejezését időhatárok közé szorította, illetőleg a Jr. más rendelkezése további szakmai gyakorlatot írt elő.

Hasonló tartalmú szabályok alkotmányosságát ezen alkotmányos rendelkezésekkel összefüggésben már vizsgálta az Alkotmánybíróság. Az építéstervezési jogosultság feltételeinek szigorítása kapcsán az 596/B/1991. határozatában kifejtette, hogy e tevékenység folytatásához szükséges feltételeknek a piaccgazdaság követelményeihez történő igazítása megnövelte a szakmai felkészültség jelentőségét. „Fontos társadalmi és gazdasági érdek fűződik ahhoz, hogy csak azok végezhesenek jelentősebb tervezési munkákat, akik ilyen irányú képzésben részesültek. (...) Nem tekinthető az Alkotmányban rögzített alapjogok megsértésének valamely terület szakmai követelményeinek a korábbinál szigorúbb feltételekkel történő újraszabályozása.” (ABH 1991, 819, 820.) A 328/B/2003. AB határozat a tervezői fokozatokba kerülés követelményszintjének emelésével összefüggésben megállapította, hogy a főiskolát végzettek között a jogszabály hatálybalépéséhez igazodó új követelmények miatti különbségtétel nem tekinthető indokolatlannak, így nem alkotmányellenes. (ABH 2005, 1434, 1441.) A 40/1997. (VII. 1.) AB határozat tárgya a szakmai kamarába történő felvétel szakmai követelményei szigorításának az alkotmányossága volt. Az Alkotmánybíróság kimondta: „Bizonyos, az adott szakma jellegéhez szorosan kapcsolódó szintű végzettség, vizsgák, szakmai gyakorlat megkövetelése elvileg mindig szükséges feltétel lehet egy foglalkozási ágba kerülésnek, illetve valamely szakma gyakorlásának. E szubjektív feltételek teljesítése elvileg mindenki számára nyitva áll. (...) Önmagában tehát az, hogy az állam olyan további feltételt állapított meg a mérnökök számára a tervezői tevékenység gyakorlásához, melynek e személyek megfelelnek, nem jelentik a foglalkozáshoz való jog sérelmét.” (ABH 1997, 282, 285.)

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint – a fenti határozatokban kifejtett állásponttal összhangban – az adott szakma gyakorlása feltételeinek szigorító rendelkezések, köztük a kifogásolt szabály, amely csak a határidőben megkezdett és befejezett kiegészítő képzéssel együtt ismeri el az egyetemi szintű tanulmányokkal azonos színvonalúnak a főiskolai diplomát, és így ad lehetőséget az É fokozatba történő besorolásra, nem jelent indokolatlan, önkényes megkülönböztetést a főiskolát végzettek között. Megjegyzi az Alkotmánybíróság azt is, hogy továbbképzést már a korábbi Jr. illetőleg az azt megelőzően hatályban volt, az építészeti-műszaki tervezési jogosultság részletes szabályairól szóló 32/1997. (XI. 19.) KTM rendelet 5. § (2) bekezdés ab) pontja is megkövetelte, vagyis a főiskolát végzettek felkészülhettek arra, hogy a magasabb követelményeket teljesítsék. A szakmai feltételek emelése az adott foglalkozás gyakorlásának megfelelő színvonalon történő folytatását hivatott biztosítani, amelyet egyfelől a tudományos-technikai fejlődés, másfelől a biztonság megkövetel. Az új követelmények előírása nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdését, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

IV.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.; 335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.] Mivel az indítvány az Abtv. 1. § b) pontjában szabályozott utólagos absztrakt normakontrollra irányult, az Alkotmánybíróság az eljárást a Jr. 19. § (12) bekezdése tekintetében az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közléséről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § a) pontja értelmében megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1448/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság a Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Hatvan város területén a vendéglátó üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 47/2007. (X. 26.) számú rendelete 3. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó Hatvan Város Önkormányzata Képviselő-testületének Hatvan város területén a vendéglátó üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 47/2007. (X. 26.) számú rendelete (továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Az indítványt annak tartalma szerint értelmezve az Alkotmánybíróság megállapította,

hogy az valójában nem az Ör. egésze, hanem az Ör. 3. § (2) bekezdése ellen irányult.

Az indítványozó előadta, hogy az Ör. sérelmezett szakasza értelmében a Hatvan város területén érvényben lévő, este 22:00 óra és reggel 6:00 között érvényben lévő zárva tartási kötelezettség alól „kivételt képeznek a melegkonyhás vendéglátó üzletek, valamint egy behatárolt területen működő üzletek”. Az indítványozó álláspontja szerint ez a rendelkezés ellentétes az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében biztosított vállalkozás jogával és sérti az ott rögzített gazdasági verseny szabadságát is. Az indítványozó véleménye szerint az Ör. szabályozása diszkriminatív, mivel kizárólag földrajzi elhelyezkedés okán korlátozza bizonyos üzletek fenntartóinak vállalkozáshoz való jogát. Az indítványozó hivatkozott a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (továbbiakban: Ker.tv.) 6. § (4) bekezdésére és 12. § (1) bekezdésére. Álláspontja szerint az Ör. egyedileg korlátozta az egyes üzletek nyitvatartását, tekintet nélkül arra, hogy mindegyikre vonatkoznak-e a korlátozás okai és feltételei, holott erre csak akkor lett volna lehetőség, ha a korlátozás feltételei minden egyes érintett üzletre nézve fennállnak.

Az Alkotmánybíróság beszerezte Hatvan város polgármesterének véleményét.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

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

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

2. A Ker.tv. Alkotmánybíróság által figyelembe vett rendelkezése:

„6. § (4) A települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével az üzletek éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozhatja.”

3. Az Ör. támadott rendelkezései:

3. § (...)

„(2) Az (1) bekezdésben meghatározott korlátozás alól kivétel:

a) melegkonyhás vendéglátó üzletek

b) a Csaba utca, Hatvany Irén utca, Kossuth tér, Grasalkovich út által határolt területen működő üzletek.”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. 3. § (2) bekezdése sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jogot és a gazdasági verseny szabadságát.

1.1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványi elemet vizsgálta, amely szerint az Ör. támadott rendelkezése a gazdasági verseny szabadságának sérelmét okozza.

Az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében rögzített gazdasági verseny szabadságával kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlatot a 41/2000. (XI. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az alábbiakban foglalta össze: „[a] gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tartalmát az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában már értelmezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog, hanem »a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami 'elismerése és támogatása' megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló államcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás 'fogalmilag és nyilvánvalóan' ellentétes az államcéllal«. (818/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 759, 761.) [Lásd még: 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 120., 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]” [ABH 2000, 318, 325.]

A Hatvanban működő vendéglátó üzletek éjszakai nyitvatartásának törvényi keretek közötti, az Ör.-ben foglaltak szerint történő szabályozása az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem minősül olyan szélsőséges esetnek, amelyben az önkormányzati beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes a piacgazdasággal és a versenyszabadsággal. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítványt az Ör. 3. § (2) bekezdésének az Alkotmány 9. § (2) bekezdésébe ütközésének – a gazdasági verseny szabadsága sérelmének – megállapítására irányuló részében elutasította.

1.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy megállapítható-e az Ör. támadott rendelkezésével összefüggésben az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog sérelme.

Az 54/1993. (X. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „[a] vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vál-

lalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. (...). A vállalkozás joga ugyanis a fentiek értelmében egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtetett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motívált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” (ABH 1993, 340, 341.). A 13/1995. (III. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság továbbá kifejtette: „A jogalkotónak nagy a szabadsága a vállalkozások keretétől szolgáló feltételrendszer (például az adórendszer) megteremtése tekintetében. A jogalkotót itt csak az a követelmény köti, hogy ne alakítson ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való alapjog gyakorlása.” (ABH 1995, 77, 79.)

Az, hogy az Ör. meghatározott földrajzi területen, illetve meghatározott feltétel – melegkonyha üzemeltetése – mellett teszi csak lehetővé az éjjel, azaz este 22:00 és reggel 6:00 közötti nyitvatartást a vendéglátó üzletek számára Hatvan város területén, nem lehetetleníti el a vállalkozáshoz való jog gyakorlását. Ezek pusztán az Alkotmánybíróság által korábban hivatkozott közgazdasági feltételrendszerbe való belépésnek a Hatvan Város Önkormányzatának Képviselő-testülete által, – a Ker.tv. szabta keretek között –, kialakított feltételei, amelyek ugyan korlátozzák, de nem teszik lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Rámutat az Alkotmánybíróság, hogy 63/1991. (XI. 30.) AB határozatában rögzítette, hogy önmagában nem alkotmányellenes az, ha egy önkormányzat a közigazgatási területén „név szerint megjelölt utcák által meghatározott körzetében” nem ad engedélyt bizonyos vállalkozói tevékenységek végzésére. (ABH 1991, 470, 471–472.).

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt ezen vonatkozásában is elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Ör. 3. § (2) bekezdése sérti-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő, azaz homogén csoportot alkotó személyek között tesz a jogalkotó olyan különbséget, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 283.; 50/1996. (X. 30.) AB határozat, ABH 1996, 156, 157.]

A 282/B/2007. AB határozatában az Alkotmánybíróság a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének alkotmányosságát vizsgál-

ta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a Ker.tv. 6. § (4) bekezdése a helyi sajátosságok figyelembevételével történő és hangsúlyozottan általános tartalmú önkormányzati jogalkotáásra ad felhatalmazást. Az önkormányzat rendelete – amelyet az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárás keretében vizsgálhat – tehát az éjszakai nyitva tartást általános jelleggel szabályozhatja. Ettől eltérően egy adott, konkrét vendéglátó-ipari egység nyitva tartásának a korlátozása nem jogalkotói, hanem hatósági hatáskörbe tartozik [Ker.tv. 6. § (5)–(6) bekezdés], amely döntés ellen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján jogorvoslatnak van helye.” [282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2163, 2168.]

Az Ör.-rel az önkormányzat egy általános, minden címzettre kötelező jellegű normát alkotott a Ker.tv. 6. § (4) bekezdése alapján, nem egyedi határozatokat foglalt egy rendeletbe, mint azt az indítványozó állítja. Az Ör. általános, mindenkire kötelező feltételeket tartalmaz, amelyek teljesülése esetén egy üzlet este 22:00 és reggel 6:00 között is nyitva tarthat. Az Alkotmánybíróságnak ennek megfelelően azt kellett megvizsgálnia, hogy az Ör. által érintett üzletek szabályozási szempontból homogén csoportot alkotnak-e, és amennyiben igen, úgy sérül-e valamilyen alapjog vagy az emberi méltósághoz fűződő jog az Ör. 3. § (2) bekezdésében foglaltak miatt.

Az Ör. hatálya az Ör. 1. § (1) bekezdése szerint „kiterjed Hatvan város közigazgatási területén működő valamennyi vendéglátó üzletre, amely az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet alapján kizárólag működési engedély alapján üzemelhet”. Az Ör. hatálya kiterjed továbbá az (1) bekezdés szerinti üzletet működtető kereskedőre is. [Ör. 1. § (2) bekezdés]. Az Ör. szabályai által érintett üzletek, azaz a Hatvan város közigazgatási területén működő, az Ör. személyi hatálya alá eső üzletek szabályozási szempontból homogén csoportot képeznek.

Az Alkotmánybíróságnak ezt követően azt kellett elemeznie, hogy az Ör. 3. § (2) bekezdése által megvalósított megkülönböztetés a hátrányosan érintett (az adott időszakban zárvatásra kötelezett) üzletek valamely alapjogát sérti-e. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nincsen olyan alapjog, amely a megkülönböztetés miatt sérülne. A vállalkozás joga a fentiek szerint kifejtetten nem sérül, más alapjog pedig az Ör. érintett szabályával nem hozható összefüggésbe. Az indítványozó nem is jelölt meg más alapjogot.

Az Alkotmánybíróság ezek után megvizsgálta azt, hogy a homogén csoporton belüli megkülönböztetésnek van-e ésszerű indoka, ennek hiányában ugyanis önkényes, az emberi méltósághoz való jogot sértő és ily módon alkotmányellenesnek minősülne a rendelkezés. [v.ö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.]

A Ker.tv. 6. § (4) bekezdése értelmében a települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével az üzletek éjsza-

kai (22 óra és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét rendeletben szabályozhatja. Amennyiben tehát a megfelelően felmért helyi sajátosságok figyelembevételével hozza meg egy települési önkormányzat a közigazgatási területén lévő üzletek éjszakai nyitvatartási rendjére vonatkozó, általánosan kötelező rendeletét, úgy az elfogadott szabályok által esetlegesen megvalósított, a címzettek közötti hátrányos megkülönböztetés nem minősül önkényesnek, mivel annak ésszerű, a helyi sajátosságokra alapított oka van.

Hatvan város polgármestere az Alkotmánybíróság felhívására írott levelében részletesen kifejtette, hogy a Ker.tv. 6. § (4) bekezdését figyelemben tartva, helyi sajátosságokra (a lakosság éjszakai nyugalmanak biztosított-sága így volt megoldható, mivel az egész város területén megtalálhatóak a zajos vendéglátó üzletek) tekintettel alkották meg az Ör. vitatott szabályát.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok rendeleteit törvényességi szempontból vizsgálja [a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (1) bekezdés], hatáskörébe nem tartozik bele annak vizsgálata, hogy az Ör.-t megalkotó képviselő-testület helyesen mérte-e fel és megfelelően mérlegelte-e a helyi sajátosságokat. Amennyiben a helyi sajátosságokat a képviselő-testület figyelembe vette a rendelet megalkotásakor, úgy a Ker.tv. 6. § (4) bekezdésének megfelelően került sor az Ör. megalkotására. Mélyebb, a helyi sajátosságok vizsgálatára is kiterjedő tartalmi elemzésre az Alkotmánybíróságnak, mivel nem közigazgatási bíróság, nincsen hatásköre.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt az Ör. 3. § (2) bekezdésének az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközését állító részében is elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

205/H/2008. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság Fertőhomok Község Önkormányzata Képviselő-testületének az idegenforgalmi adó-

ról szóló 8/2007. (VI. 29.) FKÖ rendeletének törvényellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

A Nyugat-dunántúli Közigazgatási Hivatal vezetője – miután Fertőhomok Község Önkormányzatának képviselő-testülete törvényességi észrevétele ellenére az idegenforgalmi adóról szóló 8/2007. (VI. 29.) FKÖ rendeletét (a továbbiakban: Ör.) nem módosította – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontjában foglalt hatáskörében eljárva az Alkotmánybírósághoz fordult. 2008. február 21. napján kelt indítványában az Ör. törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel az álláspontja szerint ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 30. § (1) bekezdésében foglaltakkal, s így sérti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének *d*) pontját, továbbá ugyanezen § (2) bekezdését. A közigazgatási hivatal vezetője az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványában az alkotmányellenesség indokát abban jelöli meg, hogy a képviselő-testület a Htv. rendelkezéseivel ellentétesen szűkíti le az idegenforgalmi adó fizetésére kötelezettek körét, amikor az Ör. 1. §-a figyelmen kívül hagyva a Htv. 30. § (1) bekezdése *b*) pontjában foglaltakat kizárólag a Htv. 30. § (1) bekezdés *a*) pontjában megjelölt alanyi kört érintően rendelkezik az idegenforgalmi adó fizetési kötelezettségről, sértve ezzel az Alkotmány fent hivatkozott rendelkezéseit.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„44/A. §
(1) A helyi képviselő-testület:
(...)
d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,
(...)
(2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2. A Htv. indítvánnyal érintett rendelkezései:
„30. § (1) Adókötelezettség terheli azt a magánszemélyt
a) aki nem állandó lakosként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt,
b) aki az önkormányzat illetékességi területén olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épületnek – a 12. §-ban meghatározottak szerinti – tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak.”

3. A Htv. egyéb, az indítvány elbírálásánál figyelembe vett rendelkezése:

„7. § Az önkormányzat adómegállapítási jogát korlátozza az, hogy:

a) az adóalanyt egy meghatározott adótárgy esetében (4. §) csak egyféle – az önkormányzat döntése szerinti – adó (5. §) fizetésére kötelezheti”

4. Az Ör. felhívott rendelkezése:

„1. § Fertőhomok Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Htv. 30. § (1) bekezdés *a*) pontja szerinti idegenforgalmi adót vezet be.”

5. Az Alkotmánybíróság által a vizsgálatba bevont Fertőhomok Község Önkormányzata Képviselő-testületének az építményadóról szóló 11/2005. (XII. 10.) rendeletének vonatkozó rendelkezései:

„3. § (4) Üdülő épület után az adó évi mértéke 800 Ft/m².”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmány 42. §-a a helyi önkormányzathoz való jogot határozza meg. A helyi önkormányzathoz való jog képviselő-testület által történő gyakorlásának egyik központi eleme a rendeletalkotás, vagyis az, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek rendezésére jogszabályt alkothat. E jogalkotási jogkör terjedelmét az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szabályozzák. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján a helyi képviselő-testület törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.

A helyi önkormányzatok képviselő-testületének szabályozási autonómiája – a helyi adókat érintően – a Htv. rendelkezései szerint korlátokhoz kötött. A Htv. 6. §-a értelmében az önkormányzatok adó-megállapítási joga arra terjed ki, hogy a Htv.-ben meghatározott adókat a saját illetékességi területükön bevezessék, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezték, illetőleg módosítsák, az adók bevezetésének időpontját és időtartamát meghatározzák, az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan, a Htv.-ben meghatározott felső határokra figyelemmel megállapítsák, a Htv.-ben meghatározott mentességeket további mentességekkel, a kedvezményeket további kedvezményekkel bővítsék, a Htv. és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározzák. A helyi önkormányzatok képviselő-testülete azonban a helyi adók szabályozása során nem léphet túl a tör-

vényi kereteken, az általa alkotott rendelet nem tartalmazhat a Htv. kógens szabályaitól eltérő rendelkezéseket.

A Htv. 30. § (1) bekezdése által szabályozott idegenforgalmi adó kommunális jellegű adó, amely az önkormányzat által biztosított és igénybe vett, az állandó lakosság szükségleteit meghaladó kommunális szolgáltatások, helyi közszolgáltatások biztosításához közteherként történő hozzájárulást jelent. Ezen adó tárgya a vendégéjszaka, illetve az olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épület, amely nem minősül lakásnak. Az adó alanya az elsőként említett esetben az a nem állandó lakos aki az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt, az utóbb említett esetben pedig az, aki az önkormányzat illetékességi területén olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épület tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak.

Az Ör. 1. §-a és a Htv. 30. § (1) bekezdésének összevetésével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. a Htv. szabályozását részben átvette, de nem szabályozta az idegenforgalmi adó megfizetésére kötelezettek körében a település illetékességi területén nem lakás, hanem üdülés, pihenés céljára szolgáló épületek tulajdonosait [Htv. 30. § (1) bekezdés *b*) pont]. Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Htv. 7. §-ában foglalt, a helyi adómegállapítást korlátozó rendelkezések valamelyike indokolttá teszi-e a Htv. 30. § (1) bekezdésében szabályozottaktól való eltérést.

A Htv. 7. § *a*) pontja az adótöbbszörözés tilalmát mondja ki amikor úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat az adóalanyt egy meghatározott adótárgy (ingatlanulajdon, ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jog, munkakerő foglalkoztatása, nem állandó lakosként a helyi önkormányzat illetékességi területén való tartózkodás, a Htv.-ben meghatározott gazdasági tevékenység(ek) gyakorlása) esetében csak egyféle, az önkormányzat döntése szerinti adó fizetésére kötelezheti. Jogdogmatikailag ez azt jelenti, hogy ugyanazon adótárgy után több jogcímen nem lehet helyi adót megállapítani. Az indítványra konkrétan pedig azt, hogy a Htv. rendelkezései értelmében a helyi önkormányzatok illetékességi területén található

üdülőépületek vagy építményadóval, vagy idegenforgalmi adóval terhelhetők.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Fertőhalmok Község Önkormányzatának képviselő-testülete az Ör. megalkotásakor a törvény által számára biztosított adótípus-választás jogával élt amikor bevezette illetékességi területén az idegenforgalmi adót. Mivel Fertőhalmok Község Önkormányzata a Htv.-ben kapott felhatalmazással élve az idegenforgalmi adó bevezetését megelőzően már megalkotta az építményadóról szóló 11/2005. (XII. 10.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ér.), amelyben a képviselő-testület adófizetési kötelezettséget írt elő az üdülő épületek tulajdonosai számára [Ér. 2. § (1) bekezdés *b*) pont; 3. § (4) bekezdés]. Így a Htv. 7. § *a*) pontjában foglalt adótöbbszörözés tilalmát elkerülendő a képviselő-testületnek az idegenforgalmi adó bevezetésével egyidejűleg döntenie kellett arról, hogy az üdülésre, pihenésre szolgáló épület tulajdonjoga továbbra is építményadó fizetési kötelezettséget von maga után, vagy az Ér. vonatkozó rendelkezését hatályon kívül helyezve azt idegenforgalmi adóval terhelik. Mivel az Ér. továbbra is építményadó fizetési kötelezettséget ír elő az üdülőépület tulajdonosai számára, a képviselő-testület az Ör. megalkotásával – amikor az idegenforgalmi adó megfizetésére kötelezettek körében nem szabályozta az üdülőépületek tulajdonosait – nem sértette meg a Htv. előírásait, s így az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d*) pontjában és a 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat sem.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ör. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK VÉGGZÉSEI

896/B/2001. AB végzés

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 280. § (1) bekezdésének,

281. § (1) bekezdésének, továbbá a villamos energia termelésről, szállításról és szolgáltatásról szóló 1994. évi XLVIII. törvény 26. § (2)–(3) bekezdéseinek, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 24. § (2) bekezdésének, illetve a védett és fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 1. számú mellékletének alkotmányellenessége megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó indítványt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 280. § (1) bekezdésének, valamint 281. § (1) bekezdésének, továbbá a villamos energia termelésről, szállításról és szolgáltatásról szóló 1994. évi XLVIII. törvény 26. § (2)–(3) bekezdéseinek, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 24. § (2) bekezdésének, illetve az ahhoz kapcsolódó, a védett és fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 1. számú mellékletének alkotmányellenességét állítva, és utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.

2. Ezt követően az indítványozó indítványát 2008. július 21-én kelt beadványában visszavonta.

3. Az Abtv. 20. §-a szerint az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel arra, hogy az indítvány visszavonásra került, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 23.

Dr. Paczolay Péter 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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

51/B/2003. AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 6. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

Az indítványozó a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 6. § (6) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti a „tulajdonjog alkotmányban meghatározott terjedelmét”, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. §-ába ütközik. Az alkotmány sértés oka, hogy a Vgt. kifogásolt szabálya lehetővé teszi, hogy mindazok a vizek és vízellátási létesítmények, amelyek nem állnak vagy az állam, vagy az önkormányzat kizárólagos tulajdonában, s nem forgalomképtelenek, továbbá amelyek nem osztják az ingatlan tulajdoni sorsát, azok – bár állami tulajdonban vannak, mégis – forgalomképesek. Az ilyen vizek és vízellátási létesítmények tekintetében az érintett önkormányzatot (önkormányzatokat) ugyan elővásárlási jog illeti meg, de az alkotmány sértést már önmagában megvalósítja az a körülmény, hogy bárkinek elidegeníthetők azok. „A birtoktesttől elszakított vízfolyások más – nem állami, vagy önkormányzati – tulajdonlása ellentmond mind a józan észnek mind az európai jogfejlődésnek.” A támadott jogszabály megsemmisítése esetén közösségi célú víz(i) létesítmény) kizárólag az állam és az önkormányzat tulajdonában állhatna, ahogy az az indítványozó álláspontja szerint helyesnek tekinthető.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványban meg kell jelölni a kérelem alapjául szolgáló okot. Nem elegendő tehát az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miatt és mennyiben sérti. (654/H/1999. AB határozat, ABH 2001, 1645.; 472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.) Az indítványozó nem jelölte meg kétséget kizáróan, hogy a „tulajdonjog alkotmányban meghatározott terjedelmét” a támadott jogszabály miatt és mennyiben sérti. Ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 26. §-a alapján – határidő tűzésével – felhívta az indítványozót indítványa hiányosságainak pótlására. Az indítványozó a kitűzött határidőn belül nem nyilatkozott a felhívásra.

Mivel az indítványt kérelem előbbieken ismertetett része a fenti feltételeknek nem tett eleget, ezért az Alkotmánybíróság azt, gyakorlatának megfelelően (Pl.: 298/B/2001. AB végzés, ABH 2004, 2079.;

630/B/2003. AB végzés, ABH 2004, 2113., 864/B/2004. AB határozat, ABK 2008, április 612, 615.) – mint érdemi vizsgálatra alkalmatlant – az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 2.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

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

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

89/D/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság Pf.21.030/2002/6. számú végzésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó két, érdemben összefüggő indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz: egyrészt alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság Pf.21.030/2002/6. számú végzésével összefüggésben, másrészt kérte az Alkotmánybíróság „hivatalból” eljárását abban a kérdésben, vajon mulasztást követett-e el a jogalkotó azáltal, hogy nem szabályozta részletesen a polgári eljárási cselekmények hangfelvétellel való rögzítésének szabályait.

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az Esztergomi Városi Bíróság ítélete ellen a Komá-

rom-Esztergom Megyei Bírósághoz fellebbezést nyújtott be. A másodfokú eljárás során a tárgyalásra 2002. november 6-án került sor, erről jegyzőkönyv készült, amelynek „hiányosságai és valótlanága” miatt kérelmet terjesztett elő annak kiegészítése és kijavítása iránt. Az alkotmányjogi panasszal kifogásolt végzéssel a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság adott ügyben eljáró tanácsának elnöke az indítványozó kérelmét elutasította, ezzel a döntéssel szemben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatályos szabályai szerint fellebbezésnek helye nincs. Az elutasítás indokaként a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság eljáró tanácsának elnöke a kijavítási kérelem alaptalanságát, illetve a bizonyítottság hiányát jelölte meg. Az indítványozó szerint a jogorvoslatához való jogát, valamint a jogbiztonságot és az Alkotmány 7. §-át sérti, hogy a tárgyalási jegyzőkönyv megállapításaival szemben nem volt lehetséges hatékony jogorvoslatra, ennek okaként pedig a jogalkotó mulasztását jelöli meg: szerinte nem biztosított, hogy jogorvoslattal élhessen a jogsértően felvett jegyzőkönyvvel szemben, hiszen a jegyzőkönyv hangfelvételtől készült, és azt pedig megsemmisítik a jegyzőkönyv leírása után.

Az indítványozó hivatkozik a polgári eljárási cselekményeknek hangfelvétellel való rögzítéséről szóló 15/1976. (XII. 7.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) több rendelkezésére, így a következőkre: a hangfelvételnek tartalmaznia kell mindazokat az adatokat, amelyeket a jegyzőkönyvben fel kell tüntetni [R. 1. § (2) bekezdés], továbbá a hangfelvételt – ha annak alapján jegyzőkönyv nem készült – egy évig meg kell őrizni [R. 4. § (1) bekezdés]. Az eljáró tanács elnöke lehetőséget ad arra, hogy a hangfelvételen rögzített nyilatkozatot, vallomást vagy egyéb kijelentést annak megtétele után az érdekeltek nyomban meghallgathassák. A hangszalagot a tárgyalás (meghallgatás) befejezése után az érdekeltek az értesítés adási időben az erre rendelt helyiségben hallgathatják meg [R. 6. § (1)–(2) bekezdés].

Az indítványozó szerint ügyében a jegyzőkönyv nem, illetve pontatlanul tartalmazta a nyilatkozatait, ugyanakkor a tanács elnöke nem adott lehetőséget a hangfelvétel nyomban történő meghallgatására, sem pedig az értesítés adási időben való meghallgatásra sem, és a bíróság a kifogásolt végzésben éppen arra hivatkozva utasítja el a jegyzőkönyv kijavítását, „ami neki felróható”.

2. Az indítványozó kérte továbbá annak „hivatalból” megállapítását, hogy a jogalkotó mulasztást követett el, mert nem szabályozta részletesen a polgári eljárási cselekmények hangfelvétellel való rögzítésének a szabályait. Hivatkozott – az időközben hatályon kívül helyezett – az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény kommentárjára, mely az indítványozó állítása szerint kötelezővé teszi hangfelvétel esetében a visszajátszást, ezzel szemben viszont a polgári peres eljárásban nincsen visszajátszási kötelezettség, csak arra van lehetőség, hogy a peres fél a hangfelvételt nyomban meghallgassa.

Az Alkotmánybíróság főttkára felhívta az indítványozót, hogy egészítse ki indítványát, amelyre azt válaszul ismételten azonos tartalommal nyújtotta be.

II.

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatóságát vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989 évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala során alkalmazták. A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

A jelen ügyben vizsgált alkotmányjogi panasz azonban nem az R. – vagy más jogszabály – valamely konkrét rendelkezésének alkotmányellenességét állítja, ilyen jogszabályi rendelkezést az indítványozó nem jelölt meg, hanem azt kifogásolja, hogy a jogalkotó mulasztása miatt a tárgyalásról készült hangfelvétellel kapcsolatban a polgári eljárásban nincsen visszajátszási kötelezettség, az R. csupán az azonnali meghallgatásra ad lehetőséget, így a hangfelvétel alapján szerinte valótlan tartalmú jegyzőkönyv készült, és mivel a hangfelvételt nem kell megőrizni, ha arról jegyzőkönyv készült, utóbbival szemben nem volt lehetősége hatékony jogorvoslatra.

Az alkotmányjogi panasz tehát – tartalma szerint – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányul. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy az indítványozóval szemben alkalmazzák az alkotmányellenes jogszabályt, ezért alkotmányellenes mulasztásra nem lehet sikerrel panaszt alapozni [többek között: 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1176.; 54/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABK 2008. április, 499, 502.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 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.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Nem találta megalapozottnak az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség „hivatalbóli” megállapítása iránt előterjesztett indítványt sem.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó ha-

táskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Eszerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására – hivatalból, vagy bárki indítványára – akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Abtv. rendelkezése és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van:

- a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget, és
- a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.

Mulasztásos alkotmánysértés valósul meg azonban akkor is, ha valamely alapjog, alkotmányos elv érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [például: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához megkövetelt törvényi feltételek hiánypótlásra történt felhívást követően is hiányoznak, mivel az indítványozó – ragaszkodva a mulasztás hivatalból való megállapításához – nem jelölte meg, mely jogszabályból származó jogalkotói kötelezettségének nem tett eleget a jogalkotó, és ezáltal melyik alkotmányi rendelkezés sérül. Az Ügyrend 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az indítványozó a hiánypótlás végett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidő alatt nem adta be, vagy újból hiányosan adta be, és emiatt az érdeemben nem bírálható el.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Abtv. 49. § (1) bekezdésének megfelelően az eljárás hivatalból való megindításáról az Alkotmánybíróság saját mérlegelése alapján dönt. Hivatalbóli eljárás tehát nem indítványozható.

Míndezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 23.

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

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

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

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

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

703/B/2003. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 1/1. számú melléklet 1. Gyorsforgalmi utak M0-sra vonatkozó részének a Pilisborosjenő község megjelölésre vonatkozó rendelkezése, valamint a 2. sz. mellékletből a Pilisborosjenőt érintő gyorsforgalmi út alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

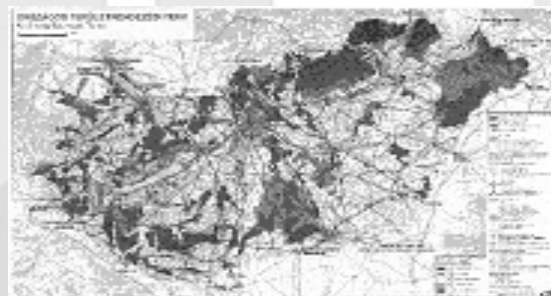
Indokolás

1. Az indítványozó az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: OTTtv.) 1/1. számú mellékletének az 1b. – egyéb hazai gyorsforgalmi utak; M0-s Budapest körüli gyűrűt meghatározó – pontjából a Pilisborosjenő község megjelölésre vonatkozó rendelkezés, valamint a 2. sz. mellékletből a Pilisborosjenőt érintő gyorsforgalmi út megsemmisítését kezdeményezte. Az indítványozó több szempont alapján is kérte az alkotmányossági vizsgálatot. Kifejtette, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) értelmében a kormány elé kerülő jogszabályokról az érdekelt társadalmi és érdekképviselői szervek véleményt nyilvánítanak, a vizsgálni kért törvény előkészítése esetén ilyen véleményezésre nem került sor. Nem kérték ki továbbá – a Jat. és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény vonatkozó rendelkezései ellenére – az érintett önkormányzatok véleményét sem, illetve a törvény megalkotása előtt nem készült hatástanulmány. Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy az OTT tv. mellékleteinek vizsgálni kért részei sértik az Alkotmány 18. §-ában és 70/D. §-ában meghatározott egészséges környezethez való jogot, ugyanis a gyorsforgalmi autópálya megépítésével „köztudomású”, hogy nő a környezetszennyezés. Az indítványozó szerint az OTT tv. jelölt mellékleteinek Pilisborosjenőt érintő részei ellentétben állnak az Alkotmány 42. §-ával is, amely a helyi önkormányzáshoz való jogot deklarálja, s mivel – véli az indítványozó – az egészséges környezethez való jog a helyi közösség önkormányzati alapjoga, ezért az Alkotmány 44/C. §-a is sérül, hiszen az Alkotmány e rendelkezése szerint önkormányzati alapjogot csak minősített többséggel elfogadható törvénnyel lehet korlátozni, az OTTtv. vizsgálni kért része azonban nem ilyen.

2. Az indítvány benyújtásakor az OTT tv. vizsgálni kért mellékletei az alábbiakat tartalmazták:

*1/1. számú melléklet**A közúthálózat fő elemei***1b. Egyéb hazai gyorsforgalmi utak**

M0 Budapest körüli gyűrű:	Budaörs*–Budakeszi*–Nagykovácsi*–Soly- már*–Üröm*–Pilisborosjenő*–Budakalász*– Duna-híd*–Szigetmonostor*–Du- na-híd*–Dunakeszi–Fót–Csömör*–Bp. XVI. ker.*– Kistarcsa*–Nagytarcsa*–Bp. XVII. ker.*–Pécel*–Maglód*–Ecsér*–Üllő*–Vecsés*– Üllő*–Gyál*–Bp. XXIII. ker.–Dunahaszti, Du- na-híd–Szigetszentmiklós, Duna-híd– Budapest XXII. ker.–Diósd–Törökbálint–Budaörs
Megjegyzés: Az M0 nyugati szektorában a nyomvonalat környezeti hatásvizsgálat alapján a védett természeti területen – ahol szükséges – alagútban kell vezetni.	

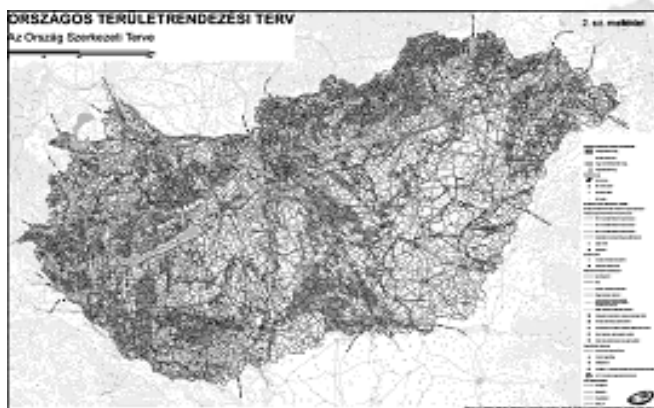
*2. számú melléklet**Országos Területrendezési Terv**Az Ország Szerkezeti Terve*

3. Az indítvány benyújtását követően az OTTtv. több ízben módosításra került, a mellékletek vizsgálni kért részeinek jelenleg hatályos meghatározását az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény módosításáról szóló 2008. évi L. törvény állapította meg. A hatályos szabály szerint:

*1/1. számú melléklet**A közúthálózat fő elemei***1. Gyorsforgalmi utak**

M0:	Budaörs – Budakeszi – Remeteszőlős – Solymár – Pilisborosjenő – Üröm – Budakalász – Szigetmonostor – Budapest, IV. ker. – Dunakeszi – Budapest, XV. ker. – Fót – Csömör – Budapest, XVI. ker. – Kistarcsa – Nagytarcsa – Budapest, XVII. ker. – Ecsér – Üllő – Vecsés – Gyál – Budapest, XXIII. ker. – Dunahaszti – Szigetszentmiklós – Budapest, XXII. ker. – Diósd – Törökbálint – Biatorbágy – Budaörs (az M2 és M1 közötti déli és keleti szakasz a TEN-T hálózat része)
Megjegyzés: Az M0 nyugati szektorában a nyomvonalat környezeti hatásvizsgálat alapján, a védett természeti területen – ahol szükséges – alagútban kell vezetni.	

2. számú melléklet



4.1. 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.] Az OTTtv. indítvány benyújtáskori és jelenleg hatályos – Pilisborosjenőre vonatkozó – mellékleti részeinek összevetése során megállapítható, hogy a módosítás tartalmi változást nem hozott, ezért az Alkotmánybíróság a hatályos szabályozást irányadónak tekintette.

4.2. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése és az Alkotmánybírósról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § b) pontja szerint a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek vizsgálata tartozik. Az Alkotmánybíróság az 52/1993. (X. 7.) AB végzésben kifejtette, hogy „az állam szerveinek jogalkotó hatáskörét átfogóan az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozza. A Jat. határozza meg azt is, hogy az állami szervek aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Önmagában véve azonban az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” (ABH 1993, 407, 408.)

A gyorsforgalmi utak rendszerében az M0-s körgyűrű érintett településenkénti meghatározása (amelyet az 1/1. számú melléklet tartalmaz), illetve az Országos Településrendezési Terv Országos Szerkezeti Tervét tartalmazó térkép (amelyet a 2. sz. melléklet tartalmaz), illetve azon belül a pilisborosjenői érintettség – mint tartalom – konkrét döntéseket foglal magában, amelynek vizsgálatára

az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre. Hasonló – normatív tartalommal nem rendelkező szabály miatt hatáskör hiányát megállító – döntésre jutott az Alkotmánybíróság a fentebb már idézett 52/1993. (X. 7.) AB végzésben, amelynek tárgya a Lágymányosi Duna-híd és a csatlakozó úthálózat megvalósításáról szóló OGY határozat vizsgálata volt. Az Alkotmánybíróság szerint jelen ügyben az OTTtv. mellékleteinek vizsgálni kért részei nem rendelkeznek az alkotmányossági felülvizsgálatot megalapozó normatív tartalommal, ezért az Alkotmánybíróság az OTTtv. 1/1. számú melléklet 1. Gyorsforgalmi utak M0-sra vonatkozó részének a Pilisborosjenő község megjelölésre vonatkozó rendelkezése, valamint a 2. sz. mellékletből a Pilisborosjenőt érintő gyorsforgalmi út alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére 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, hatáskör hiánya miatt – visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 23.

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

Dr. Lévy Miklós s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

177/B/2005. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény 408. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

Az indítványozó a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) azon rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól, amely szerint a törvény hatálybalépésekor már nyilvánosan forgalomban levő, nyomdai úton előállított értékpapírokat legkésőbb 2004. december 31-ig a kibocsátónak dematerializált értékpapírrá kell átalakítania. Álláspontja szerint a rendelkezés megszüntette a lehetőségét annak, hogy a tulajdonos nyomdai úton előállított értékpapírját tetszése szerint továbbra is szabadon birtokolhassa, és arra kényszeríti, hogy értékpapírszámlára helyezze, amivel minden kimutatható közösségi érdek nélkül zavarja birtoka feletti szabad rendelkezésében. Utal az indítványozó arra, hogy a kárpótlási jegyek cseréje folytán nagy számú polgár szerzett csekély számú részvényt, amelyek jövedelme gyakran nem fedezi még a számlavezetés költségeit sem, ami pedig korábban fizikailag birtokolt értékpapírjaik esetén értelemszerűen nem terhelte őket. Hivatkozik továbbá az indítványozó arra, hogy a kárpótoltak számára az értékpapírok nem kizárólag gazdasági, hanem érzelmi értékkel is bírnak; fizikailag megragadható emlékét képezik valamely elveszett családi tulajdonnak, illetve személyes, vagy családtag által átélt szenvedésnek.

A támadott rendelkezés alkotmányellenességét illetően az indítványozó álláspontja szerint a Tpt. 408. §-ában foglalt rendelkezés csorbítja a tulajdonos rendelkezési jogát, és ezáltal az Alkotmány 13. §-ában írt tulajdonhoz való jog, mint alkotmányos alapjog lényeges tartalmának korlátozását eredményezi.

II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Tpt. indítvánnyal támadott 408. §-át az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. §-ának 541. pontja 2007. július 1. napjával hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja, hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. §-a szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ban foglalt alkotmányjogi panasz eseteiben, valamint akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.). Mivel a jelen ügyben benyújtott indítvány sem bírói kezdeményezésnek, sem alkotmányjogi panasznak nem minősül, ezért az Alkotmánybíróság a Tpt. 408. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában folytatott eljárását az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosi-

tott és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 20065.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 8.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Holló András s. k., az Alkotmánybíróság helyettes elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró helyett

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovich Barnabás s. k., előadó alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

713/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. § (3) bekezdése „különösen” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló, a Legfelsőbb Bíróság Mfv.E.10.091/2005/1. számú végzésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

I.

Az indítványozó két, összefüggő indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz: egyrészt alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Legfelsőbb Bíróság Mfv.E.10.091/2005/1. számú végzésével összefüggésben, másrészt kérte az Alkotmánybíróságtól mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelle-

nesség megállapítását, az Alkotmány 2. § (1), 8. § (1) és 57. § (5) bekezdéseinek sérelmét állítva az alábbiak szerint.

1. Alkotmányjogi panasza keretében az indítványozó a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) – az indítvány benyújtásakor hatályos – 270. § (3) bekezdés „különösen” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását, valamint a fenti számú ügyében való alkalmazhatósága kizárását kérte. Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés alkotmányellenessége megállapítása esetén az a példálózó felsorolás, amely a felülvizsgálat szempontjából az ügy érdemére kihatónak nem tekintett jogszabálysértéseket tartalmazza, taxatív válna, így az eljáró bírónak nem lenne mérlegelési joga eldönteni, hogy a felülvizsgálati kérelemben állított jogszabálysértés az ügy érdemére kiható-e vagy sem.

2. Kérte továbbá az indítványozó a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatra hivatkozva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is, és a jogalkotó határidő tűzésével való felhívását kötelezettsége teljesítésére, mivel szerinte a jogalkotó nem szabályozta a felülvizsgálat megfelelősége tárgyában hozott egyesbírói határozattal szembeni jogorvoslat lehetőségét.

II.

Az indítvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasz elbírálhatóságát vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének alapvető feltétele, hogy a kérdéses jogszabályt a panasz alapjául szolgáló döntés meghozatala során alkalmazták. A (2) bekezdés értelmében az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet az Alkotmánybírósághoz benyújtani.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a kifogásolt végzésében a Legfelsőbb Bíróság a Pp.-nek az indítványozó által megjelölt 270. § (3) bekezdését nem alkalmazta. A Legfelsőbb Bíróság a kifogásolt végzésben az indítványozó kérelmét a Pp. – akkor hatályos – 273. § (1) bekezdése alapján hivatalból elutasította, mert a Pp.-nek – a végzés meghozatalakor hatályos – 270. § (1) bekezdése szerint a felülvizsgálatnak csak jogerős ítélet, vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés ellen van helye. Ezzel szemben az indítványozó a felülvizsgálati kérelmét a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 4.Mf.21.447/2004/3. számú permegszüntető végzése ellen

nyújtotta be, mely nem minősül az ügy érdemében hozott végzésnek. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában ugyanakkor a Pp. 270. § (3) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát kérte, amely példálózó felsorolást ad arról, hogy mely esetek tekinthetők a felülvizsgálat szempontjából az ügy érdemi elbírálására kihatónan jogszabálysértőnek. Ezt a kérdést a Legfelsőbb Bíróság végzésében nem vizsgálta, így az említett jogszabályt nem alkalmazta.

Az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapvető feltétele, hogy a panaszban támadott bírósági határozatban az alkotmányellenesnek vélt jogszabályt alkalmazzák, az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 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.) 29. § e) pontja alapján visszautasította.

2. Nem találta megalapozottnak az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt előterjesztett indítványt sem.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Abtv. 49. §-a szabályozza. Eszerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására – hivatalból, vagy bárki indítványára – akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Abtv. rendelkezése és az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának két együttes feltétele van:

- a jogalkotó jogszabályi felhatalmazáson alapuló, vagy feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésben jogalkotói kötelezettségének nem tesz eleget, és
- a jogalkotói kötelezettség elmulasztásának eredményeként alkotmányellenes helyzet keletkezik.

Mulasztásos alkotmánysejtés valósul meg azonban akkor is, ha valamely alapjog, alkotmányos elv érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [például: 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az indítványozó által indokolása alátámasztásául hivatkozott 42/2004. (XI. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Pp. 273. § (5) bekezdésének első mondatát, mely a felülvizsgálati kérelem előzetes megvizsgálása esetén kizárta az egyesbíró döntése elleni jogorvoslatot (ABH 2004, 551.). Az indítványozó ezzel összefüggésben azért kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, mert szerinte a jogalkotó nem szabályozta a felülvizsgálati kérelem megfelelősége tárgyában hozott (előzetes) egyesbírói határozattal szembeni jogorvoslat lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy a Pp. felülvizsgálatot szabályozó rendelkezései időközben jelentősen megváltoztak. A Pp. bíróságok összeté-

telét meghatározó 11. §-ának (5) bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati eljárás során három hivatásos bíróból álló tanácsban ítélezik, illetve ha az ügy különös bonyolultsága indokolja, a Legfelsőbb Bíróság elrendelheti, hogy az ügyben öt hivatásos bíróból álló tanácsban járjon el. Tehát a felülvizsgálati kérelem megfelelőségéről egyesbíró már nem dönthet, így az egyesbírói döntés elleni jogorvoslatról sem rendelkezhet.

Az Ügyrend 31. § e) pontja szerint az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítvány egyébként okafogyottá vált. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt az Ügyrend 31. § e) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 23.

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

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

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

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

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

872/D/2005. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Gyulai Városi Bíróság 1401(2.Vh.328/2005/3. számú végzése, valamint a Békés Megyei Bíróság 2. Pkf. 25.418/2005/2. számú végzése ellen benyújtott, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 260. §-a, 261. §-a, továbbá 262. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a Gyulai Városi Bíróság 1401–2.Vh.328/2005/3. számú végzése, valamint a Békés Megyei Bíróság 2. Pkf. 25.418/2005/2. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában a bírósági vég-

rehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 260–262. §-ai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a konkrét ügyekben történő alkalmazási tilalom megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Nézete szerint a Vht. támadott rendelkezései sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményét, az Alkotmány 45. § (1) bekezdésébe foglalt igazságszolgáltatás alapelvét, továbbá az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján a bírósághoz fordulás jogát, a kifogásolt rendelkezések ugyanakkor nincsenek összhangban a bíróságok szervezetéről és működéséről szóló törvény rendelkezéseivel. Érvelése szerint a Vht. 260. § szabályozása és a kialakult bírósági gyakorlat eltérő. A Vht. támadott rendelkezései alapján a végrehajtási ügyintéző dönt a végrehajtási lap kiállításával kapcsolatban, azonban alkotmányossági szempontból aggályosnak véli, hogy a Vht. 260. §-a nem rendelkezik a végrehajtási lap kibocsátása és letiltó végzés kiállítása mellett azokról a határozatokról, amelyekben a végrehajtási kérelem elutasításra kerül. Indokolásában kifejti, hogy a kiemelkedő fontosságú (mint a végrehajtási lap kibocsátása iránti kérelem elutasítása, a kiegészítés, kijavítás iránti kérelem elutasítása, vagy a végrehajtási lap kérelemtől eltérő kiállítása), a fél tulajdonhoz való alkotmányos jogát is érintő határozatok meghozatala olyan szakmai munkát igényel, amelyre csak megfelelő szakmai kompetenciával rendelkező bíró, vagy más, jogi végzettséggel és szakvizsgával rendelkező független szakember jogosult. Egyben utal arra, hogy az Alkotmány 50. § (4) bekezdése alapján a bírósági ügyintéző jogkörét kizárólag kétharmados törvényben kellene szabályozni, a jelenlegi Vht. azonban nem az.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. §-a által az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott törvényi követelményeknek. Az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltak értelmében: „[a]z Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

A rendelkezésre álló iratok tanúsága szerint az indítványozó a Békés Megyei Bíróság 2. Pkf. 25.418/2005/2. számú másodfokú végzését 2005. július 20-án vette át. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló törvényi határidő 60. napja 2005. szeptember 18. volt, mely azonban vasárnapra esett, ezért az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló határidő utolsó napja 2005. szeptember 19. volt, amely eredménytelenül telt el. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát – a postai bélyegző tanúsága szerint – 2005. szeptember 21-én, azaz a hatvan napos törvényi ha-

táridőn túl adta postára. Az indítványozó ugyanakkor igazolási kérelemmel élt, melyben előadta, hogy szeptember 20-án 21.30 óra után azért nem tudta az alkotmányjogi panaszát a Budapest TESCO Rt. Fogarasi úti áruházában éjjel-nappal nyitva tartó postahivatalban postára adni, mert az áruház technikai okok miatt zárva tartott.

Az indítványozó által előterjesztett igazolási kérelemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó által becsatolt igazolási kérelemben foglaltak az indítványozó késedelmének kimentéseként nem voltak figyelembe vehetők, mivel az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt határidő elmulasztása esetén sem az Abtv., sem más jogszabály nem teszi lehetővé igazolási kérelem előterjesztését. Az Abtv. az igazolási kérelem intézményéről nem rendelkezik, ugyanakkor az Abtv. 19. §-a alapján az Alkotmánybíróság eljárása során a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek csak a jogi képviselőre, az anyanyelv használatára és a bírák kizárására vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A fentiekben ismertetett álláspontot erősítette meg az Alkotmánybíróság több határozatában. Így a 825/D/2003. számú határozatának (ABH 2004, 2121, 2122–2123.) az indokolásában kifejtette, hogy 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.) AB határozat, ABH 1994, 59, 63.; 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997, 365, 372–373.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 510.]. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – annak elkésetttségére tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat 29. § e) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 2.

Dr. Holló András s. k.,
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkó Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK VÉGZÉSEI

249/H/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Budapest Főváros XV. kerület Rákospalota–Pestújhely–Újpalota Önkormányzati Képviselő-testületének Rákospalota–Pestújhely–Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló, egységes szerkezetben megalkotott 31/2000. (VII. 1.) számú rendelet 31/B. § (2) bekezdése, 32/D. § (4) bekezdése és a 33. § (16) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Indokolás

A Budapest Főváros Közigazgatási Hivatal vezetője – törvényességi észrevételeinek elutasítása után – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján fordult az Alkotmánybírósághoz és kezdeményezte a Budapest Főváros XV. Kerület

Rákospalota–Pestújhely–Újpalota Önkormányzata Képviselő-testületének 31/2000. (V. 1.) számú Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatát (a továbbiakban: KVSZ.) módosító 18/2005. (VII. 4.) számú (a továbbiakban: Örm.) rendeletének 6. §, 10. § és a 11. § rendelkezései alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az Örm. támadott 6. §-ával beiktatott KVSZ. 31/B § (2) bekezdése az övezetben az utcai építési vonalat a kialakult beépítéshez igazodva teszi vagylagosan megállapíthatóvá, előkertesként, illetve utcavonalon állóként. Az indítványozó álláspontja szerint ez a vagylagosság sérti az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 1. sz. melléklet 22. pontját és így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében védett jogbiztonság követelményét is.

Az indítványozó sérelmezte továbbá az Örm. támadott 10. §-val beiktatott KVSZ. 32/D § (4) bekezdését, amelyben a Csokonai utca 86236/11. hrsz. telekre vonatkozóan állapít meg normatív kötelezettséget. Kifogásolta továbbá az Örm. támadott 11. §-val beiktatott KVSZ. 33. § (16) bekezdésének rendelkezését, amelyben a Karácsony Benő park és a Deák Ferenc utca közötti tervezett beépítés szabályozott telkén legalább a megépített szintterület 50%-án

művelődési vagy kulturális funkciót, illetve az ennek kiszolgálásához szükséges létesítményeket kell elhelyezni. E rendelkezések ellentétesek az OTÉK 7. § (5) bekezdésének rendelkezésével, amely szerint csak egy építési övezet egészére írható elő az egyes épületek fő rendeltetési funkcióinak aránya. Az indítványozó álláspontja szerint e rendelkezések is sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írtakat, ezért kérte a megsemmisítésüket.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a Képviselő-testület megalkotta a Rákospalota-Pestújhely-Újpalota Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló (V. 15.) számú rendeletet, amelynek 57. §-a 2008. május 15-i időponttól hatályon kívül helyezte a KVSZ.-t és 34 egyes kerületi szabályozási tervet.

Az indítványozó a jogszabályváltozásra figyelemmel az indítványát visszavonta.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tű. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. E rendelkezés alkalmazásával, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a alapján, mely szerint az Alkotmánybíróság az erre jogosult indítványa alapján jár el, az Alkotmánybíróság a KVSZ 31/B. § (2) bekezdése, 32/D. § (4) bekezdése és a 33. § (16) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

313/B/2007. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése, 3–6. §-a, 8. §-ának „Ez a rendelet a kihirdetését követő 15. napon belül lép hatályba” szövegrésze, valamint Melléklete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 2. § (1) bekezdése, 3–6. §-a, 8. §-ának „Ez a rendelet a kihirdetését követő 15. napon belül lép hatályba” szövegrésze, valamint Melléklete alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Kifejtette, hogy az R. az orvos által felírt gyógyszer társadalombiztosítási támogatásának átlagolása során figyelmen kívül hagyja gyógyszer kiváltásánál a gyógyszerészek számára biztosított helyettesíthetőség lehetőségét, nem képes tükrözni az orvos szakterületének, földrajzi működési területének, betegforgalmának sajátosságait, ugyanakkor az R. 5. §-a az orvos gyógyszerrendelésének az országos átlagtól való eltérése értékeléséhez nem ad egyértelmű szempontokat. Mindezért sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és az abból következő jogbiztonság elve.

2. Az indítvány benyújtását követően a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 163/2008. (VI. 24.) Korm. rendelet 1–3. §-a az R. 2. § (1) bekezdés h) pontja, 6. §-a és 8/A. §-a helyébe új rendelkezéseket léptetett, míg 4. § (2) bekezdésének a) pontja hatályon kívül helyezte az R. 2. § (1) bekezdés i) pontját és 3. §-át. Az indítványozó erre figyelemmel indítványát visszavonta.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a értelmében 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.) Tű. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

1299/H/2007. AB végzés

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

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselő-testületének a hulladékkezelési közszol-

gáltatásokról szóló, módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt 20/2005. (IV. 26.) KT. rendelete 7. § (5) bekezdés első két mondata alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Gyöngyös Város Önkormányzatának Képviselő-testülete (továbbiakban: Önkormányzat) megalkotta a hulladékkezelési közszolgáltatásokról szóló, módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt 20/2005. (IV. 26.) KT. rendeletét (továbbiakban: Ör.). Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal (továbbiakban: Hivatal) vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 99. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva törvényességi észrevétellel élt az Önkormányzat felé, melyben felhívta az Önkormányzatot az Ör. 7. § (3) bekezdés utolsó két mondatának és a 7. § (4) bekezdés utolsó két mondatának hatályon kívül helyezésére. Az Önkormányzat képviselő-testülete a törvényességi észrevétel következtében elfogadta a 18/2007. (V. 30.) KT. rendeletet, amellyel az Ör.-t módosították. A módosító rendelet 3. §-ával megállapított 7. § (5) bekezdésének szövege megegyezik az Ör. eredeti, a Hivatal vezetője által sérelmezett 7. § (3) bekezdésének szövegével. Tekintettel arra, hogy az Önkormányzat csak formai módosítást hajtott végre, a támadott jogszabályszerkezetet tartalmilag nem módosította, a Hivatal vezetője által állított jogszabálysértés megmaradt, ezért a Hivatal vezetője az Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Ör. sérelmezett rendelkezésének felülvizsgálata és megsemmisítése céljából az Alkotmánybírósághoz fordult.

2. Az Önkormányzat képviselő-testülete 11/2008. (IV. 21.) KT. rendeletével hatályon kívül helyezte az Ör. 18/2007. (V. 30.) KT. rendelettel módosított 7. § (5) bekezdését. Erre tekintettel a Hivatal vezetője indítványát visszavonta.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a szerint 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 értelmében az Alkotmánybíróság az előtte folyó eljárást megszünteti, amennyiben az indítványozó indítványát visszavonja. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

1414/B/2007. AB végzés

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet 3. §-a, 6. § (1) bekezdése és 8/A. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Indokolás

1. Az indítványozó a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 3. §-a, 6. § (1) bekezdése és 8/A. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az R. kifogásolt rendelkezései – amelyek az orvos, illetőleg az egészségügyi szolgáltató visszatérítési kötelezettségét állapítják meg, ha az orvos által felírt és a betegek által kiváltott gyógyszerek az országos átlagot meghaladják – korlátozzák a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz való alapvető jogot, akadályozzák az orvosi ellátást, ezáltal sérül az Alkotmány 8. §-a, 70/D. és 70/E. §-a.

2. Az indítvány benyújtását követően a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről szóló 17/2007. (II. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 163/2008. (VI. 24.) Korm. rendelet 2–3. §-a az R. támadott 6. §-a és 8/A. §-a helyébe új rendelkezéseket léptetett, míg 4. § (2) bekezdésének a) pontja hatályon kívül helyezte az R. 3. §-át. Az indítványozó bejelentette, hogy „a módosítással az alkotmányellenesség megszűnt,” amely az indítvány visszavonásának tekintendő.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 20. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az arra jogosult indítványa alapján jár el. Tekintettel az indítvány visszavonására, az Alkotmánybíróság az eljárást – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 31. § d) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

422/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t :

Az Alkotmánybíróság a Koszovói Köztársaság elismeréséről és a diplomáciai kapcsolatok felvételéről szóló 2034/2008. (III. 19.) Korm. határozat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Koszovói Köztársaság elismeréséről és a diplomáciai kapcsolatok felvételéről szóló 2034/2008. (III. 19.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól.

A kifogásolt határozat a következőket tartalmazza: „A Kormány, figyelemmel az Európai Unió Tanácsának Koszovóról szóló, 2008. február 18-i Tanácsi Következtetésében foglaltakra,

a) a Koszovói Köztársaságot független államnak ismeri el,

b) felhívja a külügyminisztert, hogy tegyen előterjesztést a köztársasági elnök részére a diplomáciai kapcsolatok felvételéről,

c) felhívja a külügyminisztert, hogy az a) pontban foglaltakról diplomáciai úton tájékoztassa a koszovói felet.”

Indokolásul előadja, hogy Koszovóra az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244. számú határozata irányadó, mely többek között elismeri Jugoszlávia, „melynek Szerbia jogutódja” területi integritását, illetve e határozat 18. pontja a régió országaira nézve együttműködési kötelezettséget ír elő a határozat végrehajtásában. Az indítványozó szerint e határozat megsértését jelenti a Koszovói Köztársaság elismerése, mert Koszovó kiválására sem a szerb törvények, sem pedig az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozata szerint nincsen lehetőség.

Koszovó elismerése sérti továbbá az ENSZ Közgyűlése 1974. évi 3314 (XXIX.) határozat 3. cikke e) pontját is, mivel szerinte a szerb hatóságok részben a „magyar csapatok jelenléte miatt vannak akadályoztatva szuverenitásuk védelmében”. Az indítványozó szerint a fenti határozatok következtében a magyar államnak tartózkodnia kellene minden olyan lépéstől, ami ezekkel a garanciákkal ellentétes.

Álláspontja szerint tehát a fentiek miatt a Korm. határozat ellentétes az Alkotmány 6. § (1) és 7. § (1) bekezdésével,

mivel, mivel nem biztosítja a nemzetközi és a belső jog összhangját.

II.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálására nincs hatásköre.

1. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatásköre jogszabályok, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki.

Az Alkotmánybíróság az 52/1993. (X. 7.) AB végzésében kifejtette, hogy „az állam szerveinek jogalkotó hatáskörét átfogóan az Alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szabályozza. A Jat. határozza meg azt is, hogy az állami szervek aktusai közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Önmagában véve azonban az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó” (ABH 1993, 407, 408.).

Az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján a Kormány határozata nem tekinthető jogszabálynak. A Jat. 46. § (1) bekezdése alapján a Kormány határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, a saját működését, és határozatban állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket. A Jat. 46. § (2) bekezdése szerint e rendelkezés nem érinti a Kormánynak az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát. A Jat. hivatkozott rendelkezéseit figyelembe véve megállapítható, hogy a Kormánynak csak azon határozata tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe sorolható aktusnak, amely a Jat. 46. § (1) bekezdésében szabályozott tartalommal bír.

2. A Korm. határozat nem minősíthető a Jat. 46. § (1) bekezdése alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó normatív határozatnak, amelynek alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. A Korm. határozat ugyanis bár nemzetközi jogi hatással jár, egyedi jellegű: a Koszovói Köztársaság elismeréséről szóló külpolitikai döntés végrehajtásával kapcsolatos – egyébként kiemelkedő diplomáciai jelentőségű – eseti teendőket határozza meg, ezért nem tekinthető a Kormány által irányított szervek feladatait, a Kormány

saját működését, illetve a Kormány feladatkörébe tartozó tervet meghatározó normatív aktusnak, így nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyeket a Jat. 46. § (1) bekezdése az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősülő kormányhatározatokkal szemben támaszt.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt Korm. határozat alkotmányellenességének vizsgálatára nincs hatásköre, ezért az erre vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határo-

zat (a továbbiakban: Ügyrend, ABH 2003, 2065.) 29. § b) pontjára figyelemmel – érdemi vizsgálat nélkül – visszautasította.

Budapest, 2008. szeptember 29.

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

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró



KÖZLÖNY

§

A Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó
 megjelentette
 a
MAGYAR KORMÁNYPROGRAMOK
1867–2002

című kétkötetes kiadványt.

1867-től történelmi hagyomány és a parlamentarizmus lényeges eleme, hogy az országgyűlésnek felelős kormányzat legfontosabb céljait és feladatait cselekvési programba foglalja. E programok átfogó képet adnak egy-egy időszakban az ország helyzetéről, politikájának irányáról, célkitűzéseiről, ezért jelentős történelmi, politikai és jogi forrásanyagot képeznek. Keresésük eddig hosszú időt igényelt, ugyanis ezek az alapvető kordokumentumok összegyűjtve még nem jelentek meg.

A hiánypótló mű, amely a *Miniszterelnöki Hivatal* és az *Országgyűlési Könyvtár* munkatársainak közös gondozásában jelent meg, azért is úttörő vállalkozás, mert történelmünk utolsó másfél évszázadának kormányprogramjait – 2002-vel bezárólag – teljességre törekedve, szöveghűen publikálja a széles körű nyilvánosság számára.

A parlamentben elhangzott és másutt fellelhető programszövegek, illetve adataik mellett számos egyéb tényanyag (a kormányfők korabeli fotói, születési–halálozási adatai, a kormányok működési ideje, tagjainak pontos névsora és a miniszteri változások időpontjai) is hozzáférhető a két vastkos kötetben. A mű használatát *Romsics Ignác* történésznek az összes eddigi magyar kormány működéséről áttekintést nyújtó, színvonalas bevezető tanulmánya, valamint a kormányprogramok mutatói segítik.

A könyv joggal számíthat a közélet szereplőinek, a politikai, jogi és történelmi kutatásnak, a felsőoktatás oktatói és hallgatói karának, továbbá a közművelődési intézmények és a nagyközönség érdeklődésére is.

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 a

MAGYAR KORMÁNYPROGRAMOK
1867–2002

című kétkötetes, 1728 oldal terjedelmű kiadványt

(ára: **9975 Ft** 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 Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára vagy postai úton a fenti címre.

Keltezés:

.....

cégszerű aláírás

KÖNYVISMERTETŐ

Dr. Holló András és dr. Balogh Zsolt 1994-ben határozták el először, hogy az Alkotmány tételeihez rendszeresen közreadják az alkotmánybírói gyakorlat – főként elvi tételeket tartalmazó – vázlatát:

Az értelmezett Alkotmány

című könyvet. Az ötéves ítélkezési gyakorlat összefoglalásáról megjelent kötet pozitív szakmai visszhangja bátorította a szerkesztőket, hogy újabb öt év elteltével megjelentették a második kötetet. Ezt a munkát sokan forgatták mindazok, akiknek az alkotmányjogi ismeretek folyamatos frissítése megkerülhetetlen, de azok is, akik csupán érdeklődtek az Alkotmánybírói tevékenységéről, jogfejlesztő ítélkezéséről.

Ismét eltelt öt év. A szerkesztők úgy döntöttek, hogy – immár hagyományként – elkészítik a tizenöt éves gyakorlat összefoglalását. E harmadik kötet megfelelő kiindulópontot jelent annak megismerésében, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései miként hatályosultak a gyakorlatban, az Alkotmány szabályaiból milyen elvi következtetések adódnak az államszervezet, a jogrendszer működését illetően. A tizenöt éves gyakorlat összefoglalása pedig ebben szilárd háttérrel jelent.

Ajánljuk e könyvet a jogalkotás szakembereinek, a jogalkalmazóknak, elsősorban a bírácoknak, ügyészeknek, az önkormányzatoknál dolgozó jogászoknak, ügyvédeknek, valamint az egyetemi oktatóknak és hallgatóknak egyaránt. A jelölt szakmai kör mindennapi munkáját elősegítő könyv olyan „kivonat”, amely az alkotmánybírói gyakorlat ismertetésén keresztül – a szerkesztők reményei szerint – az alkotmányos jogállam működéséhez elengedhetetlen értékrenddel is megismerteti.

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 **Az értelmezett Alkotmány** című kiadványt (ára: **8832 Ft** áfával) példányban, és kérjük juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás

Tisztelt Előfizetők!

***Tájékoztatjuk Önöket, hogy 2009. január 1-jétől
a hivatalos lapok megjelenítése az alábbiak szerint változik***

A Magyar Közlöny és a mellékletét képező Hivatalos Értesítő tartalma újabb rovatokkal bővül

Magyar Közlöny

- I. Az Alkotmány és annak módosításai
- II. Törvények
- III. Kormányrendeletek
- IV. A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletei
- V. A Kormány tagjainak rendeletei
- VI. Az Alkotmánybíróság határozatai és végzései
- VII. Jogegységi határozatok
- VIII. Az Országos Választási Bizottság állásfoglalásai
- IX. Határozatok Tára

Hivatalos Értesítő

- I. Egységes szerkezetű jogi aktusok
- II. Statisztikai közlemények
- III. Utasítások, jogi iránymutatások
- IV. Állásfoglalások
- V. Személyügyi hírek
- VI. Alapító okiratok
- VII. Pályázati felhívások
- VIII. Közlemények
- IX. Hirdetmények (a Cégközlöny, az Európai Unió Hivatalos Lapja, a Közbeszerzési Értesítő és a Bírósági Határozatok figyelése, illetve a tartalomjegyzékek közzététele)

Havonta a kiadó DVD-formátumban tematizált jogszabálygyűjteményeket biztosít az előfizetőknek.

A jogszabálygyűjtemények árát az előfizetési díj tartalmazza.

2009. január 1-jétől

- a **Belügyi Közlöny** tartalmazza a jövőben a *Sport Értesítő*t, a *Turisztikai Értesítő*t és az *Önkormányzati Közlönyt*,
- a *Szociális Közlöny* és a *Munkaügyi Közlöny* – összevonást követően – januártól **Szociális és Munkaügyi Közlöny** néven, egy lapként jelenik meg,
- az *Oktatási Közlöny* és a *Kulturális Közlöny* előfizetői a jövőben az **Oktatási és Kulturális Közlöny**ben találhatják meg a számukra fontos információkat,
- az *Egészségbiztosítási Közlöny* az **Egészségügyi Közlöny**be integrálódik, az érdeklődők a jövőben az Egészségügyi Közlönyből tájékozódhatnak az ez idáig két lapban közölt információkról.

Budapest, 2008. október 15.

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.

A MAGYAR KÖZLÖNY LAP- ÉS KÖNYVKIADÓ

megjelentette

Hargitai József

Jogi fogalomtár

című kiadványát.

A jogi fogalomtár a magyar jog szakmai fogalmainak gyűjteménye és részben magyarázata. Közel 15 000 szócikkben, a jogforrásra hivatkozva, tartalmazza a magyar jogban használt fogalmakat, és ahol indokolt, magyarázza a fogalom jelentésének tartalmát. Átfogja valamennyi jogág, az európai jog, valamint a nemzetközi jog által használt fogalmakat is. Elemzi azokat a fogalmakat, amelyeket a jogágak, valamint az egyes jogágakon belül is, egymástól eltérő tartalommal használnak (pl. alkalmatlan, elévülés, arányosság, elismerés), vagy azokat a fogalmakat, amelyekre nézve több eltérő tartalmú legáldefiníció is létezik (pl. közeleli hozzátartozó, engedélyes, lakóhely). Megmagyarázza azokat a mozaikszavakat, amelyek EU-csatlakozásunkkal kerültek a jogrendszerbe. („DNS-profil”, „EMOGA”, „EUROPOL”, „FIFO-módszer”, „EINECS” stb.)

A könyv nemcsak a jogalkotóknak és jogalkalmazóknak, valamint a jogi pályára készülőknek hasznos kézikönyv, hanem azoknak is, akik a mindennapi életben szeretnének eligazodni egy szakmai nyelv dzsungelében.

A kiadvány 1712 oldal terjedelmű.

Ára: **8399 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.

MEGRENDELÉS

Megrendeljük a **Jogi fogalomtár** című kiadványt (ára: **8399 Ft** áfával) példányban, és kérjük juttassák el az alábbi címre:

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

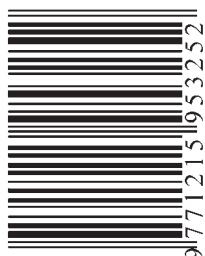
Ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás



Szerkesztésért felel: dr. Pálffy Ilona

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu

Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató.

Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a Fama ZRt. közreműködésével. Telefon: 235-4554, 266-9290/240, 241 mellék.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 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.

Terjesztés: tel.: 317-9999, 266-9290/245 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).

2008. évi éves előfizetési díj: 22 428 Ft áfával, féléves előfizetési díj: 11 214 Ft áfával. Egy példány ára: 2100 Ft áfával.

HU ISSN 1215-9530

08.3141 Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája.

Felelős vezető: Burján Norbert igazgató