

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

109/2008. (IX. 26.) AB HATÁROZAT. AZ EGÉSZSÉGÜGYI INTÉZMÉNYRENDSZER FEJLESZTÉSE

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve
Alkotmány 8. § (2) bekezdés – alapjogok törvényi
szabályozása*

*Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pont – a helyi
önkormányzatok önállósága*

*Alkotmány 57. § (5) bekezdés – jogorvoslathoz
való jog*

*Alkotmány 70/D. § – a legmagasabb szintű testi
és lelki egészséghez való jog*

496/B/1990. AB határozat

56/1995. (IX. 15.) AB határozat

77/1995. (XII. 21.) AB határozat

30/2000. (X. 11.) AB határozat

7/2004. (III. 24.) AB határozat

Számos indítványozó kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban Eftv.) és a szakellátási kapacitások felosztásának szempontjairól és a szakellátási elérési szabályokról szóló 54/2006. (XII. 29.) EüM. rendelet alkotmányosságának utólagos vizsgálatát. Az ügy előadó bírāja Trócsányi László volt.

Az indítványok egy része a kifogásolt jogszabályok egészének megsemmisítését kezdeményezte alapvetően két érvrendszer alapján: egyfelől álláspontjuk szerint a jogalkotási eljárás számos ponton nem felelt meg az alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) szabályainak, másfelől az alkotmány 70/D. §-ának megsértésére hivatkoztak, amely a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot deklarálja. Véleményük szerint a 70/D. §-ból következik, hogy az egészségügyi ellátórendszer biztonságát szolgáló garanciák csökkentésének meg kell felelnie az arányosság és a szükségesség követelményének. A jogalkotási eljárással kapcsolatban azt kifogásolták, hogy a törvénytervezet megalkotása során nem történt egyeztetés a Magyar Orvosi Kamarával és a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamarával, nem készültek előzetes hatásvizsgálatok, illetve a törvényjavaslat or-

szággyűlési vitája során a sürgős tárgyalásra vonatkozó javaslatot indokolás nélkül nyújtották be, megsértve ezzel a Házzsabályt.

Az Alkotmánybíróság határozatában úgy foglalt állást, hogy a jelzett jogalkotási eljárással összefüggő problémák nem alapozzák meg a jogszabályok alkotmányellenessé nyilvánítását. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogszabály-előkészítésre vonatkozó törvényi előírások megsértése, ideértve a vélemények beszerzésére vonatkozó kötelezettséget is, csak a közigazgatási jogi, esetlegesen a politikai felelősséget alapozhatja meg. A Jat. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor vezet a törvény alkotmányellenességének megállapításához, ha egyúttal az alkotmány valamely szabálya is sérelmet szenved. A házzsabály előírásainak megsértésével elfogadott törvényt is csak abban az esetben semmisíti meg az Alkotmánybíróság, ha a megsértés olyan súlyos, hogy az eléri az alkotmányellenesség szintjét. Az testület szerint a sürgősségi javaslat indokolásának hiánya nem eredményezett alkotmányellenességet.

Hasonlóképpen nem bizonyult meggyőzőnek a legmagasabb szintű testi és lelki egészség jogának sérelmére alapozott érvelés. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az alkotmány 70/D. §-ában foglalt rendelkezés önmagában alanyi jogként nem értelmezhető, hanem egy alkotmányos állami feladatot fogalmaz meg. Ez alapján az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételenek lehetőségét. Az egészségügyi rendszer helyességének, hatékonyságának, eredményességének megítélése azonban nem alkotmányossági kérdés. Az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettségek kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az Eftv. az egészségügyi szolgáltatások biztosítására kialakított egy több szintből álló ellátórendszert, amelynek szakmai megalapozottsága a fent kifejtettek alapján az alkotmánybírósági eljárásban nem vizsgálható, ezért az indítványokat ebben a részben is elutasította a testület. Az alkotmánybírák arra is rámu-

tattak, hogy alanyi jognak az alkotmány 70/E. §-a alapján a társadalombiztosítás körébe tartozó ellátási jogosultság tekinthető. Az Eftv. azonban ezt a jogot sem korlátozza, mivel az egészségügyi ellátásokat jelenleg a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény határozza meg. Az egészségügyi ellátások finanszírozására vonatkozó előírások ugyanis közvetlenül nem érintik az egészségügyi ellátásokra vonatkozó jogosultságok terjedelmét és igénybevételük feltételeit. Az Alkotmánybíróság tehát nem találta megalapozottnak a támadott jogszabályok egészének megsemmisítésére irányuló indítványok érveit, ezért azokat elutasította.

Ezt követően a testület az Eftv. egyes rendelkezéseinek alkotmányossági kontrollját kezdeményező beadványokat vizsgálta meg. Az indítványozók az Eftv.-nek a fekvőbeteg-szakellátási kapacitások felosztására vonatkozó rendelkezéseit kifogásolták. A szabályozás lényege az alábbiak szerint foglalható össze: Az Eftv. 1. számú melléklete maga határozza meg az országos hatáskörű speciális intézetek és a súlyponti kórházak kapacitását. A 2. számú melléklet regionális szinten határozza meg a felosztható ágyak számát, és a törvényszöveg határozza meg a felosztás eljárási szabályait. Eszerint az egészségügyi miniszter felosztási javaslatot készít, amelyet megküld az illetékes regionális egészségügyi tanácshoz (a továbbiakban RET). Ezt követően a RET dönt a kapacitások egészségügyi szolgáltatók közötti felosztásáról, és e döntés a miniszteri javaslatától eltérő is lehet. A RET döntése azonban csak akkor érvényes, ha azt a régió területén működő valamennyi, fekvőbeteg szakellátást nyújtó közfinanszírozott egészségügyi szolgáltató fenntartója jóváhagyja. A RET döntésének hiányában a kapacitások felosztásáról a miniszter közigazgatási határozat formájában dönt. A határozat ellen bírósági felülvizsgálatnak van helye, amelynek azonban a határozat végrehajtására nézve nincs halasztó hatálya.

Ezzel az eljárással szemben az indítványozók több kifogást is megfogalmaztak. Az egyik indítványozó azt hiányolta, hogy az Eftv. nem határozza meg a miniszter döntése során figyelembe veendő szempontokat, amely önkényes jogalkalmazáshoz és végső soron az jogállamiságnak az alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált elve sérelméhez vezet. Egy másik indítványozó szerint ez a miniszteri jogosultság a helyi önkormányzatok önálló szabályozási és igazgatási jogát sérti [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pont].

Ez utóbbi érvelést az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak. Megállapította, hogy bár az egészségügyi ellátás megszervezése alapvetően ön-

kormányzati feladat, azonban finanszírozása, hasonlóan más önkormányzati feladatok ellátásához, központi forrásokból történik. Ezért az Eftv. által meghatározott kapacitások felosztása nem önkormányzati, hanem állami feladat.

Azonban a miniszteri döntést megalapozó törvényi rendelkezések hiányára hivatkozó indítványnak helyt adott az Alkotmánybíróság. Az Eftv. 4. § (2) bekezdése ugyanis túlságosan nagyvonalúan szabta meg azokat az irányvonalakat, amelyeket a döntésre jogosult fórumoknak, így a miniszternek is figyelembe kell vennie. Márpedig a jogbiztonság elve sériül, ha a jogalkalmazói döntés jogszabályi kereteit a jogalkotó nem vagy pedig olyan túlzottan általánosan határozza meg, hogy a jogalkalmazó szinte teljes egészében saját belátása szerint hozhat döntést. Ez esetben a szabályozást különösen aggályossá tette, hogy a kapacitáselosztás során irányadó szempontok egy részét maga a hatósági eljárás lefolytatására feljogosított személy, vagyis a miniszter jogosult rendelettel megállapítani. Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a túlzottan széles mérlegelési jogkör miatt a bíróság sincs abban a helyzetben, hogy a határozatot érdemben felülvizsgálja, hiszen hiányzik a jogszerűség megítélésének mércéje. Alkotmányellenesnek bizonyult az Eftv.-ben szabályozott eljárási rend azon eleme is, mely szerint a RET döntésének érvényességéhez a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek jóváhagyása is szükséges. Ez a megoldás azért nem alkotmányos, mert a képviselő-testületek államigazgatási hatósági jogköröket nem gyakorolhatnak, márpedig a fekvőbeteg-ellátási kapacitások elosztása állami feladat, amelyet az Országgyűlés államigazgatási hatósági ügyként határozott meg. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá, hogy van alkotmányos lehetőség az országos közfeladatoknak minősülő teendők ellátását helyi közügyként kezelve az önkormányzatokra telepíteni, ekkor azonban tiszteletben kell tartani a helyi autonómiát garantáló alkotmányossági előírásokat. Arra azonban nincs lehetőség, hogy a jogalkotó az államigazgatási és az önkormányzati feladat-ellátási megoldásokat vegyítse, mert az sérti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdését. Az Eftv. által meghatározott államigazgatási eljárásban ráadásul olyan intézményeknek is a helyi önkormányzatokéval megegyező együtt döntési jogosítványa van (tekintettel arra, hogy egészségügyi szolgáltatót nem csak helyi önkormányzat tarthat fenn), amelyek semmilyen demokratikus legitimitációval nem rendelkeznek, és ez az alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét eredményezi. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította az Eftv. 4. § (3)–(4) és (6) be-

kezdését, de a szoros tárgyi összefüggés miatt ezen felül is meg kellett semmisítenie a törvény számos rendelkezését.

Az indítványozók az Eftv. 16. § (15) bekezdés a) pontját is támadták, amely az egészségügyi miniszternek ad felhatalmazást arra, hogy rendeletben szabályozza a kapacitáselosztás szempontjait, illetve a szakellátási elérési szabályokat. Véleményük szerint ez az Alkotmány 70/D. §-át és a 8. § (2) bekezdését sértő „biankó” felhatalmazás. Az Alkotmánybíróság osztotta az indítványozók álláspontját. Határozatában megállapította, hogy bár a legmagasabb szintű testi és lelki egészség joga alanyi jogként nem értelmezhető, azonban vonatkozik rá az alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt követelmény, mely szerint az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. A testület álláspontja szerint az Eftv. által kialakított rendszerben a finanszírozott szakellátást nyújtó szolgáltatók egymástól való távolságát a régióon belül meghatározó, elvi szintű elérési és kapacitáselosztási kérdések a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmi elemét képezik, ezért törvényi szabályozást igényelnek. Ezzel szemben ezek a normák az Eftv. fent említett felhatalmazása alapján miniszteri rendeletben kerültek meghatározásra, ami miatt az Eftv. felhatalmazó rendelkezését és az ennek alapján kiadott rendelet egészét megsemmisítette.

Alaplatannak bizonyultak azonban az Eftv. hatályba léptető rendelkezéseit támadó indítványok. Bár a törvény kihirdetésének és hatálybalépésének napja valóban igen közel volt egymáshoz (a törvény 2006. december 22-én jelent meg a Magyar Közlönyben és 2007. január 1-jén lépett hatályba), az új kapacitáselosztás megteremtésére a törvény kellő felkészülési időt biztosított.

Az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt is, amely az Eftv. regionális szinten elosztható kapacitásokat meghatározó 2. számú mellékletét támadta azzal érvelve, hogy az egyedi döntések sorozatát foglalja jogszabályba, így téve lehetlenné az alkotmányban garantált jogorvoslathoz való jog érvényesülését. Az Alkotmánybíróság szerint azonban önmagában a mellékletből nem állapítható meg, hogy a régióban működő egyes szolgáltatóknak mennyi kapacitás jut, ezért az nem tekinthető egyedi döntések összefoglalásának.

Bragyova András alkotmánybíró nem értett egyet a határozattal, álláspontja szerint az indítványokat el kellett volna utasítani. Különvéleményében kifejtette, hogy a többségi indokolás tévesen minősítette a miniszternek a kapacitáselosztásról rendelkező döntését hatósági határozatnak. Ezzel szemben azt alkotmányos kormányzati hatáskörben hozott ve-

gyes, egészségügyi erőforrás-elosztási és költségvetési döntésnek kell tekinteni, és így az alapul szolgáló szabályozáson sem lehet számon kérni a hatósági eljárásokkal szemben támasztott követelményeket. Bragyova alkotmánybíró arra is rámutat, hogy a bíróság előtt megtámadható közigazgatási határozatoknak nem feltétlenül kell egyúttal hatósági határozatnak is lenniük. A közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata a nem hatósági ügyek esetében a döntési eljárás szabályszerűségére és az általános jogszerűség vizsgálatára terjed ki. A bíróság nem vizsgálhatja azonban a döntés célszerűségét és ésszerűségét. Bragyova András nem értett egyet az Eftv. rendeleti jogalkotásra adott felhatalmazásának megsemmisítésével sem. Különvéleményében emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróság eddig nem látott alapjogi szabályt a legmagasabb szintű testi és lelki egészséget deklaráló alkotmányi rendelkezésben, hanem pusztán államcél. Szerinte e kérdés megítélésénél tekintettel kellett volna lenni az alkotmány 35. § (1) bekezdés g) pontjára is, mely szerint a kormány határozza meg az egészségügyi ellátás állami rendszerét. Az alkotmánybeli rendelkezéseket összevetve nem állítható, hogy az Eftv. rendeletalkotási felhatalmazása és így az egészségügyi miniszter rendelete alkotmányellenes lenne.

Az Eftv.-ben meghatározott miniszteri döntések a többségi indokolásban kifejtett megítélésével Holló András sem értett egyet, ezért ő is különvéleményt írt a határozathoz, amelyhez Kiss László is csatlakozott. Az alkotmánybírók álláspontja szerint a miniszteri határozat funkciójából kell kiindulni, ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy az megfelel-e a joghoz kötöttség követelményének. Eszerint a szolgáltatói normatívák elosztásáról szóló döntések tartalmukat tekintve szakmai, gazdasági és területi érdekek egyeztetésén, összehangolásán alapuló ágazatpolitikai döntések, amelyek azért öltik hatósági határozat formáját, mert az autonóm jogalanyok (önkormányzati, egyházi és magán egészségügyi szolgáltatók) jogait, kötelezettségeit érintik. Ilyen döntések esetében szakszerű, ha a jogalkotó széles mérlegelési lehetőséget biztosít. Holló András szerint az Eftv. megfelelő anyagi és eljárásjogi szabályokat tartalmaz a miniszteri határozatokra vonatkozóan. A különvélemény azt a többségi álláspontot is kétségbe vonja, hogy a RET-nek a kapacitáselosztás tárgyában hozott döntése államigazgatási határozat lenne. A RET eljárása ezzel szemben előzetes egyeztetési eljárás, amelynek célja, hogy a régióban működő egészségügyi szolgáltatók fenntartói között egyezség jöjjön létre. Ebben az eljárásban a képviselő-testületek mint a szolgáltatók fenntartói önkormányzati jogkörben járnak el.

124/2008. (X. 14.) AB HATÁROZAT. AZ OÉT JOGALKOTÁSI HATÁSKÖRE

Alkotmány 2. § – a jogállamiság és a népszuverenitás elve

7/1993. (II. 15.) AB határozat

40/2005. (X. 19.) AB határozat

37/2006. (IX. 20.) AB határozat

Az Országgyűlés 2006. december 11-én fogadta el az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló T/1306. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban OÉTtv.) és az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló T/1307. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban Ászptv.). A köztársasági elnök az elfogadott törvényeket nem írta alá, előzetes normakontroll-eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál.

Indítványában az Országos Érdekegyeztetési Tanács (OÉT) egyes hatásköreit és összetételét meghatározó törvényi rendelkezéseket kifogásolta, mert szerinte azok ellentétesek az alkotmány 2. §-ával. Az OÉTtv. támadott szabályai a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályok megalkotásakor egyetértési jogot biztosítanak az OÉT számára. Ez olyan közhatalmi jogosítványt jelent, amelynek gyakorlása valamennyi választópolgárt érinthet. A köztársasági elnök kétségeinek adott hangot azzal kapcsolatban, hogy egyáltalán adható-e ilyen jellegű jogalkotási hatáskör az alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak is. Ezzel összefüggésben rámutatott, hogy a közhatalmi jogosítványokkal rendelkező szervezetek e hatáskörgyakorlás vonatkozásában demokratikus legitimitációval kell rendelkezniük. A hatályos szabályozás az OÉT összetételének meghatározásakor e követelményt nem elégíti ki. A köztársasági elnök ugyanezen okok miatt tartotta alkotmányellenesnek az Ászptv. 33. §-át, amely az országos szakszervezeti szövetségeknek biztosított egyetértési jogot az üzemi tanácsok választása szabályozásának néhány elemét illetően. Az ügy előadó bírja Trócsányi László volt.

Az Alkotmánybíróság – a köztársasági elnök indítványától részben eltérő okokból – a ki nem hirdetett törvény kifogásolt rendelkezéseit alkotmányellenessé nyilvánította. Az Alkotmánybíróságnak a közhatalmi hatáskörök gyakorlására vonatkozó alkotmányossági követelmények érvényesülését nem általánosságban kellett vizsgálnia, hanem arról kellett állást foglalnia, hogy a jogalkotási eljárásban gyakorolt fűződő egyetértési jog biztosítása alkotmányosan megengedhető-e. Az Alkotmánybíróság osztotta a köztársasági elnök azon álláspontját, mely szerint ez a fajta egyetértési jog tulajdonképpen jogal-

kotásra adott felhatalmazásnak minősíthető, hiszen az OÉT vagy az országos szakszervezeti szövetség nélkül a kormány vagy a miniszter adott tárgykörben kiadott rendelete formai okból törvénytől lenne. A testület emlékeztetett a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatban kifejtett álláspontjára, mely szerint a jogalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi hatásköre, amelyet az alkotmány zártan szabályoz. Az alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt, és a jogalkotási hatáskör gyakorlása törvénnyel nem korlátozható. Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy a 7/1993. (II. 15.) AB határozatban kifejtette: a jogalkotás mint közhatalmi tevékenység nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek és egyéb szervezetek álfoglalásaitól.

Mivel jogalkotón kívüli szerv, az OÉT-nak biztosított egyetértési jog az alkotmánnyal ellentétesen korlátozza a kormány, illetve tagja jogalkotói hatáskörének gyakorlását, ezért az AB nem vizsgálta érdemben az elnöki indítvány fő kérelmét, amely az OÉT összetételére és a demokratikus legitimitáció ebből fakadó hiányára hivatkozással kérte az alkotmányellenesség megállapítását. Az alkotmánybírák ugyanakkor a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra utalva hangsúlyozták, hogy a foglalkoztatással és a munkanélküliségből eredő problémák kezelésével kapcsolatos állami feladatok ellátásába a munkaadói és munkavállalói érdekképviseltek bevonhatók, a közhatalom gyakorlására jogosító egyes hatáskörökkel felruházhatók.

Kiss László alkotmánybíró szerint az Alkotmánybíróság túlterjeszkedett a köztársasági elnök indítványán, ezért a határozathoz különvéleményt fűzött, amelyhez Kovács Péter és Lévay Miklós alkotmánybíró is csatlakozott. A különvéleményt jegyző alkotmánybírók szerint az államfő nem az egyetértési jogok, hanem az OÉT összetételének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Tehát nem magát az egyetértési jogot, hanem az összetétele folytán megfelelő demokratikus legitimitációval nem rendelkező OÉT ilyen jogosultságának alkotmányosságát vonja kétségbe. Az Alkotmánybíróság eljárása során kötve van az indítványhoz, ebben az esetben azonban éppen a vizsgálni kért kérdésben nem foglalt állást az alkotmányvédő testület. Kiss László ugyanakkor hangsúlyozza, hogy az egyetértési jogokkal korlátozott jogalkotás valóban felvet alkotmányossági dilemmákat, amelyek vizsgálata feltétlenül szükséges lenne.

Bragyova András is különvéleményt csatolt a határozathoz. Ő is osztotta Kiss Lászlónak az államfői indítvánnyal kapcsolatban kifejtett álláspontját.

Ezen túlmenően vitatta a többségi indokolásnak azt a megállapítását is, mely szerint az OÉT egyetértési joga alkotmányellenesen korlátozza a kormány rendeletalkotási jogát. Szerinte az OÉTV-ben szereplő egyetértési jognak két alkotmányos alapja is van. Egyfelől az alkotmány 36. §-a rendelkezik arról, hogy a kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel, másfelől a 35. § (1) bekezdés 1) pontja a kormány kötelességévé teszi mindazon feladatok ellátását, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. Az OÉTV az alkotmány 36. §-ában előírt feladatot részletezi, és a kormány kötelességé-

vé teszi az érdekképviselőkkel való egyeztetést és megállapodást. Ennek hiánya esetén a kormány törvényben kapott jogalkotási hatásköre visszaszáll az Országgyűlésre. Bragyova András szerint bár helyes a többségi indokolásnak az a meglátása, hogy az OÉTV korlátozza a kormány rendeletalkotási hatáskörét, azonban a magyar alkotmányos rendszerben törvény a rendeletalkotás vonatkozásában állíthat korlátokat. Az OÉTV rendelkezéseiből nem következik az sem, hogy ezt a korlátozott jogalkotási hatáskört az OÉT gyakorolná.

Enyedi Krisztián