

SZERKESZTŐSÉGI AJÁNLÁS

Az elmúlt 20 esztendő bebizonyította, hogy az Alkotmánybíróság döntései milyen hatással vannak a jogalkotásra, a jogalkalmazásra, valamint a jogtudományra. A testület határozatait politikusok, közigazgatási szakemberek, gyakorló és elméleti jogászok, különböző foglalkozást folytató szakemberek, érdek- és szakmai szövetségek, a társadalom széles körei vitatják és elemzik. Jogi folyóiratok, internetes honlapok, blogok, az írott és az elektronikus média élénk érdeklődéssel követi az Alkotmánybíróság tevékenységét, értékeli a nagyobb döntéseket. A testület határozatait természetesen hol egyetértés, hol kritika övezi, sokszor ugyanarról a határozatról ellenétes értékelések jelennek meg.

Az Alkotmánybíróság munkájára nem a statikusság a jellemző. A precedensek tiszteletben tartása mellett a testület törekszik joggyakorlata továbbfejlesztésére. A hatáskörök értelmezése, az indítványok kezelése mindenkor újszerű problémákat vehet fel, megoldottnak hitt kérdések új megvilágítást kaphatnak, a mindennapok a korábbi gyakorlat átgondolását igényelhetik.

A nyilvánosság megmérettetést is jelent a döntést hozó intézmények számára. Mégis fontos, hogy az Alkotmánybíróság a nyilvánosság újabb fórumán, az időszaki kiadványok területén is megjelenjen. Az évente két alkalommal közzétett Alkotmánybírósági Szemle, szándéka szerint segít megvilágítani a testület egyes döntéseinek hátterét, hatásköreinek, eljárásának értelmezését. Ezzel hozzájárulhat az Alkotmánybíróság működésének eddigieknél is szélesebb körű megismerhetőségéhez.

Szükségesek véljük, hogy az Alkotmánybíróság által évente elfogadott közel 500 határozat közül azok jelenjenek meg az Alkotmánybírósági Szemlében, amelyek jelentőségüknél vagy tárgyuknál fogva különös érdeklődésre tarthatnak számot. Minden válogatás szubjektív, ezért nem lehet tökéletes. Ugyanakkor a lap első részében publikált határozatok felhívják a figyelmet a testület által hozott, mennyiségileg is számottevő döntések közül azokra, amelyeket a szerkesztőség a legfontosabbnak tart.

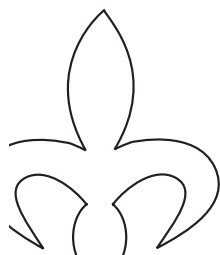
Az Alkotmánybírósági Szemle második része az alkotmánybíráskodást érintő tanulmányokat, vitaindító írásokat tartalmazza. E tanulmányok elsősorban olyan kérdéskörökre fókuszálnak, amelyek a testületen belül is vitákat váltanak ki, avagy egy-egy meghatározott jogterületet érintő joggyakorlat átfogóbb értékelésére vállalkoznak. A lap olyan írások megjelentetésére helyezi a hangsúlyt, amelyek az alkotmánybíráskodás iránt érdeklő elméleti és gyakorlati szakemberek számára egyaránt hasznosnak bizonyulhatnak.

Végezetül, az Alkotmánybírósági Szemle Krónika rovatában röviden beszámolunk a testület egyéb döntéseiről, hivatalos hazai és nemzetközi kapcsolatairól is, jelezvén a fontosabb kapcsolattartási irányokat, illetve az Alkotmánybírósággal kapcsolatos további kiemelkedő eseményekről.

Kik az Alkotmánybírósági Szemle megszólítottjai? Ajánljuk mindazoknak, akik a jogalkotás, a bírói jogalkalmazás, az ügyészi, az ügyvédi vagy épp az oktatói munka, a közigazgatási feladatok ellátása, illetve a sajtó nyilvánosság révén kapcsolatba kerülhetnek az Alkotmánybíróság határozataival. Ajánljuk indítványozóinknak, azoknak, akik az alkotmányvédelem érdekében szót emelnek, és indítványaikkal szerepet játszanak az alkotmányos állam megvalósulásban.

Szerkesztőség





TARTALOMJEGYZÉK

Paczolay Péter: Töprengések alkotmánybíróági hatáskörökről 11

DÖNTÉSEK 16

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BEFOGADHATÓSÁGÁNAK EGYES FELTÉTELEIRŐL 16

773/D/2006. AB határozat

A jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panasznak meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott előírásoknak, azaz tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmánysértést fennállónak véli. E követelményeknek nem felel meg, ha az indítványozó a nyitva álló határidőben kizárólag egy tartalom nélküli, alkotmányjogi panasznak nevezett, de annak tartalmilag meg nem felelő beadványt nyújt be azzal a szándékkal, hogy az érdemi indokolást a törvényes határidőn túl terjeszthesse elő. [1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bek., 48. §]

AZ EGYES CÍMEK ÉS RANGOK MEGSZÜNTETÉSÉRŐL SZÓLÓ 1947. ÉVI TÖRVÉNY EGYES RENDELKEZÉSEI

ALKOTMÁNYELLENESÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY ELUTASÍTÁSÁRÓL 20

1161/B/2008. AB határozat

A nemesi címek viselésének tilalma az Alkotmány 14. §-ában megfogalmazott örökléshez való joggal nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe, ez ugyanis csak az örökhatározó vagyonára vonatkozatható. Nem áll összefüggésben a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elvével sem, mert ez utóbbi értelmezése és érvényesülése csak a büntetőjog körében lehetséges. A vizsgált törvény mögött olyan határozott értékrend áll, amely a hatályos Alkotmányban megfogalmazott, a megkülönböztetés tilalmáról rendelkező 70/A. § (1) bekezdéséből levezethető értékek szerves részét képezi. [Alkotmány 14. §, 57. § (4) bek.; 1947. évi IV. törvény 3. § (1)–(4) bek.]

JOGSZABÁLYI FELHATALMAZÁS HIÁNYÁBAN TÖRTÉNŐ ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK MEGÁLLAPÍTÁSÁNAK

ALKOTMÁNYELLENESÉGÉRŐL 22

89/2009. (IX. 24.) AB határozat

Sem a Ket., sem az Étv. nem ad felhatalmazást az építési ügyben a Ket. általános szabályaitól eltérő általános eljárási szabályok megalkotására. Így a támadott rendelet mind címében, mind tartalmában magasabb szintű jogszabállyal ellentétes rendelkezést tartalmaz és az Alkotmány jogszabályi hierarchiára vonatkozó szabályába ütközik. [Alkotmány 37. § (3) bek.; 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet II. fejezet]

AZ ILLETÉK MEGÁLLAPÍTÁSÁRA VONATKOZÓ JOG ELÉVÜLÉSÉNEK ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL 25

63/B/2007. AB határozat

Nem teszi kiszámíthatatlanná a szabályozást az, ha az illeték megállapításához való jog elévülése nem az illetékkötelezettség keletkezéséhez, mint kezdő időponthoz, hanem a hatóság tudomásszerzéséhez igazodik. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 2003. évi XCII. törvény 164. § (4) bek.]

AZ ORSZÁGOS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI TANÁCS ÖSSZETÉTELÉRE VONATKOZÓ TÖRVÉNYI RENDELKEZÉSEK

ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK VIZSGÁLATÁRÓL 27

97/2009. (X. 16.) AB határozat

I. Az Alkotmány nem zárja ki, hogy az ítélezési feladatokról elkülönülő igazgatási tevékenységben a bírói hatalom autonómiájának sérelme nélkül külső szervek, más hatalmi ágak képviselői törvényi felhatalmazás alapján, pontosan megszabott hatáskörök által körülírt módon közreműködjenek. A külső tagok OIT-ban való részvételének intézményesítése nem csupán a bírói hatalmi ág más hatalmi ágakkal való együttműködését célozza, hanem a független bírói hatalmi ág társadalmi kontrolljának a megteremtésére is szolgál.

II. Az igazságügyért felelős miniszter, a két delegált parlamenti képviselő, a legfőbb ügyész, valamint a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének OIT-tagsága nem sérti a hatalommegosztás elvét,

illetve a bírói függetlenséget. A miniszter és a delegált képviselők tagsága nem áll ellentétben a pártok közhatalom-gyakorlásának tilalmára vonatkozó alkotmányi klauzulával sem.

III. Ha a Kormány meghatározott tagjának valamely intézményben, másik hatalmi ágban való közreműködésére minősített többséget igénylő törvény adott felhatalmazást, ennek keretei csak ugyanilyen módon változtathatók meg. Ez azonban a feladatra és nem az elnevezésre vonatkozik. [Alkotmány 2. § (1) bek., 3. § (3) bek., 5. § (3)–(5) bek.; 1997. évi LXVI. törvény. 35. § (1) bek.]

A KÖZPONTI HITELINFORMÁCIÓS RENDSZER ADATKEZELÉSI SZABÁLYAINAK ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL 38

723/B/2005. AB határozat

Alkotmányos a személyes adatoknak a hitelképesség vizsgálatához és a hitelezési kockázat mérlegeléséhez kötött ötéves időtartamú kezelése, amennyiben azt a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások prudens működésében, folyamatos, azonnali és mindenkor fizetőképességének biztosításában megjelenő közérdek teszi szükségessé. Az adatkezelésben megnyilvánuló korlátozás az adatkezelés időtartamától függetlenül arányos, amennyiben a potenciális adósok megfelelő tájékoztatást kapnak adataik lehetséges és tényleges kezeléséről, illetve jogorvoslati élhetnek a jogszerűtlen adatkezelés esetében. [Alkotmány 59. § (1) bek., 70/A. § (1) bek., 1996. évi CXII. törvény 130/I. § (1)–(4) bek.]

A KÁRTALANÍTÁSI IGÉNYRŐL VALÓ TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉG HIÁNYÁRÓL 46

104/2009. (X. 30.) AB határozat

A büntetőeljárás törvény 580. §-ában szabályozott kártalanítás nem azonos az Alkotmány 55. § (3) bekezdésében nevesített, törvénytelen fogvatartás esetén járó kártérítés intézményével. Az állammal szemben keletkezett kártalanítási igényekről és érvényesíthetőségének határidejéről az ügyész/bíró által adandó tájékoztatás törvényi előírásának hiánya a törvényalkotó olyan mulasztása, amely sérti a jogállamiság követelményeit és alapjogsérelemre is vezet. [Alkotmány 2. § (1) bek., 8. § (1)–(2) bek., 55. § (1) bek.; 1998. évi XIX. törvény 580. § (1)–(2) bek.]

ÁLLAMPOLGÁRSÁGTÓL FÜGGŐ MEGKÜLÖNBÖZTETÉS PARKOLÁSI PÓTDÍJFIZETÉSI KÖTELEZETTSÉGGEL

ÖSSZEFÜGGÉSBEN 58

105/2009. (X. 30.) AB határozat

Sérti a diszkrimináció tilalmát az az önkormányzati rendeleti előírás, melynek értelmében a parkolási pótdíj fizetésére a gépjármű forgalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonos köteles, ha a vezető külföldi állampolgár. Az állampolgárságtól függő különbségtételnek ugyanis nincs ésszerű indoka. A jogi szabályozási koncepció és a követelések érvényesítésének jogi szabályozása figyelembevételével az az ésszerű, ha a „külföldi vezető” alatt a Magyarországon lakó-, illetve tartózkodási hellyel nem rendelkező személyek értendők, állampolgárságra tekintet nélkül. Mivel alkotmányellenesnek csak az „állampolgár” szövegrész minősül, a konkrét normakontrollt kezdeményező bírónak a folyamatban lévő ügyben a kifogásolt szabályozást e rész nélkül és a fenti értelemben kell alkalmaznia. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 66/2003. (XII. 19.) Ök. rendelete 9. § (3) bek. c) pont]

A DIPLOMA MEGSZERZÉSÉHEZ KÖTELEZŐ NYELVVIZSGÁT ELŐÍRÓ SZABÁLY ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL 62

1025/B/2008. AB határozat

A felsőfokú tanulmányaikat befejező hallgatók a diploma megszerzése szempontjából homogén csoportot alkotnak. Ezen csoporton belül nem tekinthető önkényes megkülönböztetésnek az, hogy a felsőoktatásról szóló törvény 150. § (1) bekezdése a diploma megszerzését általános szabályként nyelvvizsga letételéhez kötötte, de – átmeneti időre – tekintetbe vette egy korosztály sajátosságait, az idősebbek tanulással járó fokozott megterhelését. [Alkotmány 70/A. § (1) bek., 70/B. § (1) bek., 70/E. § (1) bek.; 2005. évi CXXXIX. törvény 62. § (1) bek., 150. § (1) bek.]

A KÖZTERÜLETI VÁRAKOZÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK ALKOTMÁNYELLENESÉGÉRŐL 67

109/2009. (XI. 19.) AB határozat

A parkolással létrejövő jogviszony a helyváltoztatás szabadságából levezetett közlekedés szabadságával áll szoros összefüggésben. A jogalkotó – döntése szerint – szabályozhatja e jogviszonyt magánjogi keretek, avagy közigazgatási keretek között is. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet eredményez azonban az olyan törvényi szabályozás, amely a parkolással kapcsolatosan nem rendezi teljes körűen a végrehajtási szabályok kereteit. Önké-

nyes jogalkotási lehetőséget teremt az olyan törvényi felhatalmazó rendelkezés, amely az önkormányzati jogalkotó érdekeinek egyoldalú érvényesítésére ad lehetőséget. [Alkotmány 2. § (1) bek., 58. § (1) bek., 1990. évi LXV. törvény 63/A. § h) pont, 1988. évi I. törvény 15. § (3) bek., Fővárosi Közgyűlés 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelete]

A FELHATALMAZÁS KERETEIT MÉLTÁNYOSSÁGRA HIVATKOZÁSSAL TÚLLÉPŐ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET

ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉRŐL 80

117/2009. (XI. 20.) AB határozat

A helyi önkormányzat rendeletet alkothat a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, valamint törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására. A felhatalmazás kereteit túllépő önkormányzati rendelet sérti a jogszabályi hierarchiára vonatkozó szabályokat. Amennyiben a törvényi felhatalmazás a közgyógyellátásra jogosultak körének meghatározását a családon belüli egy főre jutó jövedelemhatárhoz köti, úgy az önkormányzati képviselő-testület túllép a felhatalmazás keretein, ha rendeletében a rászorultsra eső fogyasztási egységre vetíti a jogosultság alapját. Az alkotmány sértés annak ellenére is megállapítható, hogy bizonyos esetekben ez a vetítési alap méltányosabb az igénylők részére. [Alkotmány 44/A. § (2), Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.) számú rendelete 17. § (4) bek.]

JOGSZABÁLYI FELHATALMAZÁS HIÁNYÁBAN TÖRTÉNŐ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉRŐL 80

119/2009. (XI. 20.) AB határozat

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény nem ad felhatalmazást a helyi képviselő-testületnek arra, hogy a rendszeres szociális segély feltételeként az ellátásra jogosult személy együttműködésén túl további kötelezettségeket állapítson meg. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény pedig nem ad felhatalmazást a helyi jogalkotónak arra, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatás, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megszűnésének a törvényben szabályozottaktól eltérő, újabb esetét állapítsa meg. Mindezek miatt a támadott önkormányzati rendeletek sértik a jogforrási hierarchiát. Az Alkotmánybíró-ság az önkormányzati rendeletek által előírt feltételek tartalmi alkotmányosságát nem vizsgálta. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., Sülysáp Nagyközség Önkormányzatának 15/2007. (XII. 17.) rendeletének 11. § (4) bek. e)–f) pont, Sülysáp Nagyközség Önkormányzatának 14/2004. (VII. 12.) rendeletének 7. § (4) bek.]

A KÖZTERÜLET HASZNÁLATÁÉRT FIZETENDŐ DÍJ MÉRTÉKÉNEK ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉRŐL 83

120/2009. (XI. 20.) AB határozat

A közterület kereskedelmi, szolgáltatási célú használatának díja azon tényezők értékelésével állapítható meg, amelyek a közterület használatát érintik. Hátrányosan megkülönböztető, ezért alkotmányellenes az a szabályozás, amely e szempontokat figyelmen kívül hagyva, a díj mértékét a közterület-használat szempontjából nem releváns tényezők alapján, kirívóan magasán állapítja meg a homogén csoportba tartozó, egyes kereskedelmi, szolgáltató tevékenységet végző vállalkozások számára. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 34/1991. (XI. 20.) számú rendelete, 1. számú melléklet 2. pont]

A JOGALKOTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉRŐL 85

121/2009. (XII. 17.) AB határozat

A jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata, a jogalkotásról szóló törvénynek nem a jogforrásokat, hanem a jogalkotás rendjét kell rögzítenie. A mai Jat. legnagyobb részében nem felel meg a „jogalkotásról szóló törvény” mai alkotmányos tartalmának, különös tekintettel arra, hogy a Jat. több okból már nincs összhangban az időközben bekövetkezett alkotmányjogi változásokkal. [Alkotmány 2. § (1) bek., 7. §; 1987. évi XI. törvény]

A MINISZTERELNÖK NORMATÍV UTASÍTÁSDÁSI JOGKÖRÉNEK ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL 101

122/2009. (XII. 17.) AB határozat

Alkotmányosan megalapozott az a törvényi felhatalmazás, amely szerint a kormányprogram keretei között a miniszterelnök meghatározza a Kormány politikájának általános irányát. A Kormányon, mint testületen belül azonban a miniszterelnök és a miniszterek közötti viszonyt a politikai szolidaritás és nem a közigazgatási hierarchián alapuló irányítás jellemzi, ezért a miniszterelnök

feladatot kijelölhet, ám normatív utasítást nem adhat miniszter számára. A normatív utasítás jogi karaktere egyebekben a jogalkotási rendet meghatározó, minősített támogatottságot igénylő törvény keretei között szabályozható csupán. [Alkotmány 7. § (2) bek., 33. § (1) bek., 35. § (1) bek. c) pont, 37. § (1)–(2) bek., a 2006. évi LVII. törvény 14. § (1)–(2) bek., az 1987. évi XI. törvény 49. § (1) bek.]

A CSALÁDI PÓTLÉK MINT ADÓTERHET NEM VISELŐ JÁRANDÓSÁG ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK VIZSGÁLATÁRÓL. 103

127/2009. (XII. 17.) AB határozat

A családi pótlék a családnak nyújtott olyan állami támogatás, mely a vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében csak egy jogosultnak (egy szülőnek) jár. Az Szja tv. ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet von adóalapba akkor, amikor a családi pótlékra jogosult személy együtt élő házastársánál, élettársánál is, fele részben, a családi pótlékot jövedelemnek tekinti. A családi pótlék adóterhet nem viselő járandóságként az adóalapba történő bevonása azért is ellentétes az arányos köztelherviselés követelményével, mert a hatályos személyi jövedelemadó-rendszerben ugyanolyan teherviselő képességű személyek között hátrányos különbséget tesz aszerint, hogy a család egy- vagy kétkeresős. [Alkotmány 15. §, 16. §, 67. § (1) bek., 70/A. §, 70/I. §; 1995. évi CXVII. törvény 3. § 72. b) pont, 11. § (5) bek., 28. § (18)–(19) bek., 48. § (2) és (6) bek., 49. § (7) bek.]

TANULMÁNYOK 112

Holló András: Az alkotmányvédelem kiemelt tárgya: a jogalkotás (törvényalkotás) alkotmányossága 112
Trócsányi László: Az alkotmánybíráskodás és igazságszolgáltatás kapcsolatának egyes kérdései 120
Lábady Tamás: A bírói jogalkotás és alkotmánybírói kontrollja 127
Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? 130
Kemenes István: Alkotmány, bíróság. 135

Vitaindító 138

Szövetségi Alkotmánybíróság – Sajtóhivatal – 72/2009. sz. 2009. június 30-i sajtóközlemény 138
Vassilios Skouris: Az Európai Unió Bírósága és a nemzeti alkotmánybíróságok viszonya 142

KRÓNIKA – 2009. SZEPTEMBER–DECEMBER. 149

CONTENT 3

Péter Paczoly: Reflections about the powers of the Constitutional Court 11

DECISIONS 16

ON CERTAIN CONDITIONS OF THE ADMISSIBILITY OF CONSTITUTIONAL COMPLAINTS 16

Decision 773/D/2006. AB

A constitutional complaint submitted in sixty days from the date of delivering the final decision must comply with the requirements specified in Section 22 para. (2) of the Act on the Constitutional Court, i.e. it must contain the challenged statutory provision, the relevant provision of the Constitution and the reason on the basis of which the petitioner alleges the violation of the Constitution. This requirement is not fulfilled when the petitioner submits in due time a petition with no substantial content, entitled a constitutional complaint, but not satisfying the requirements about the content thereof, with the intention of the subsequent submission of the reasoning on the merits after the expiry of the statutory deadline. [Section 22 para. (2), Section 48 of the Act XXXII of 1989]

ON REJECTING THE PETITION AIMED AT THE ESTABLISHMENT OF THE UNCONSTITUTIONALITY OF CERTAIN PROVISIONS OF THE ACT OF 1947 ON ABOLISHING CERTAIN TITLES AND RANKS 20

Decision 1161/B/2008. AB

There is no constitutional link between the prohibition of bearing noble titles and the right to inheritance specified in Article 14 of the Constitution as this right can only be applied to the property of the legator. Neither is it related to the principle of *nullum crimen, nulla poena sine*

lege as the latter can only be interpreted and enforced in the scope of criminal law. The Act under review is based on a firm set of values that forms an integral part of the values deductible from Article 70/A para. (1) of the Constitution providing for the prohibition of discrimination. [Article 14, Article 57 para. (4) of the Constitution; Section 3 paras (1)–(4) of the Act IV of 1947]

ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF ESTABLISHING GENERAL RULES OF PROCEDURE IN THE ABSENCE OF

STATUTORY AUTHORISATION 22

Decision 89/2009. (IX. 24.) AB

Neither the Act on the Procedure in Public Administration (“APPA”) nor the Act on Construction provide for the possibility of adopting general rules of procedure in construction cases differing from the general rules of APPA. Thus both the title and the content of the challenged decree contain rules conflicting with a statute of higher hierarchical level that is against the Constitution’s provisions on the hierarchy of legislation. [Article 37 para. (3) of the Constitution.; Decree 37/2007. (XII. 13.) ÖTM Chapter II]

ON THE CONSTITUTIONALITY OF THE STATUTES OF LIMITATIONS CONCERNING THE RIGHT TO ESTABLISH DUES 25

Decision 63/B/2007. AB

The regulation is not considered unpredictable due to the use of the date of the authority’s access to information and not the establishment of the obligation of paying dues as the starting point of the statutes of limitation concerning the right to establish dues. [Article 2 para. (1) of the Constitution; Section 164 para. (4) of the Act XCII of 2003]

ON THE REVIEW OF THE CONSTITUTIONALITY OF STATUTORY REGULATIONS ON THE COMPOSITION OF THE

NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE 27

Decision 97/2009. (X. 16.) AB

I. The Constitution does not preclude the contribution of external bodies and the representatives of other branches of power in the administrative activities differentiated from the judiciary duties, if their contribution, based on an authorisation in an Act of Parliament, does not violate the autonomy of judges, and the scope of their contribution is well defined. The institutionalisation of the participation of external members in the National Council of Justice (“NCJ”) serves the purpose not only of facilitating the cooperation between the judiciary branch and other branches of power, but also of establishing the society’s control over the independent judiciary branch.

II. The membership in NCJ of the Minister of Justice, two delegated members of the Parliament, the Prosecutor General and the President of the Hungarian Bar Association does not jeopardise the principle of the division of powers and the independence of judges. Neither is the constitutional clause on the prohibition of exercising public authority by political parties in conflict with the membership of the minister and the delegated MPs.

III. If the contribution by a specific member of the Government in an institution, or in another branch of power is authorised in an Act of Parliament requiring qualified majority, the framework of the contribution can only be amended the same way. This, however, applies only to the task and not the name thereof. [Article 2 para. (1), Article 3 para. (3), Article 5 paras (3)–(5) of the Constitution; Section 35 para. (1) of the Act LXVI of 1997]

ON THE CONSTITUTIONALITY OF THE DATA HANDLING RULES OF THE CENTRAL CREDIT INFORMATION SYSTEM 38

Decision 723/B/2005. AB

The handling of personal data for five years in the context of the assessment of credit standing and credit risks is constitutional, provided it is necessitated by the public interest in the prudent operation of credit institutions and financial enterprises as well as in their continuous and instant solvency at any time. The restriction manifested in data handling is proportionate without regard to the period of it where the potential debtors receive appropriate information on the potential and actual handling of their data and they may have legal remedies in the case of unlawful data handling. [Article 59 para. (1), Article, 70/A para. (1) of the Constitution, Section 130/I paras (1)–(4) of the Act CXII of 1996]

ON THE LACK OF THE OBLIGATION TO GIVE INFORMATION ON THE CLAIM FOR INDEMNIFICATION 46

Decision 104/2009. (X. 30.) AB

Indemnification regulated in Section 580 of the Act on Criminal Procedure is not the same as the institution of damages payable in the case of unlawful detention as regulated in Article 55

para. (3) of the Constitution. The lack of a statutory regulation requiring the prosecutor/judge to give information on the claim for indemnification by the State and on the deadline of its enforceability is an omission of legislative duty violating the requirement of the rule of law and leading to the injury of fundamental rights as well. [Article 2 para. (1), Article 8 paras (1)–(2), Article 55 para. (1) of the Constitution; Section 580 paras (1)–(2) of the Act XIX of 1998]

DISCRIMINATION BASED ON NATIONALITY REGARDING THE OBLIGATION TO PAY PARKING SURCHARGE 58

Decision 105/2009. (X. 30.) AB

The prohibition of discrimination is violated by the provision in a local government decree requiring the payment of the parking surcharge by the owner registered in the registration book of the vehicle, if the driver is the citizen of a foreign country. There is no reasonable ground to make a differentiation on the basis of nationality. Taking into account the legislative concept and the legal regulations on collecting liabilities, a “foreign driver” reasonably means persons who do not have a place of residence or stay in Hungary, without regard to their nationality. As only the term “citizen” has been established as unconstitutional, the judge who initiated the concrete normative review must apply in the pending case the challenged regulation without the above term and in line with the above concept. [Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 9 para. (3) item c) of the Decree 66/2003. (XII. 19.) Ök. of the General Assembly of the Local Government of Győr, City of County rank]

ON THE REVIEW OF THE RULE REQUIRING MANDATORY POSSESSION OF A FOREIGN LANGUAGE CERTIFICATE AS A PRECONDITION OF OBTAINING A DIPLOMA 62

Decision 1025/B/2008. AB

Graduating students form a homogeneous group with regard to obtaining their diplomas. Within this group, no arbitrary differentiation is established by Section 150 para. (1) of the Act on Higher Education, which provides for a general rule requiring the possession of a foreign language certificate as the precondition of obtaining the diploma, but – for a provisional period – took account of the special character of an age group: the excess burden resulting from learning in the case of older people. [Article 70/A para. (1), Article 70/B para. (1), Article 70/E para. (1) of the Constitution; Section 62 para. (1), Section 150 para. (1) of the Act CXXXIX of 2005]

ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE REGULATIONS ON PARKING ON PUBLIC GROUND 67

Decision 109/2009. (XI. 19.) AB

The legal relation resulting from parking is closely related to the freedom of transport deductible from the freedom of movement. This legal relation may be regulated – in the discretion of the legislation – either under private law or in the public administration. However, an unconstitutional omission of legislative duty is the result of the statutory provisions not covering fully the framework of the implementing regulations related to parking. A statutory authorisation allowing the unilateral enforcement of the interests of local governments results in the possibility of arbitrary legislation. [Article 2 para. (1), Article 58 para. (1) of the Constitution, Section 63/A item h) of the Act LXV of 1990, Section 15 para. (3) of the Act I of 1988, Decree 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. of the Metropolitan General Assembly]

ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF A LOCAL GOVERNMENT DECREE EXTENDING BEYOND THE LIMITS OF IT'S AUTHORISATION ON THE BASIS OF EQUITY 78

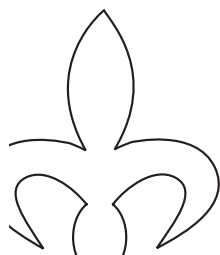
Decision 117/2009. (XI. 20.) AB

The local government may adopt decrees for the purpose of settling issues of the local society not regulated in Acts of Parliament, and for the implementation of an Act of Parliament if authorised in the Act to do so. Local government decrees extending beyond the limits of the authorisation violate the rules on the hierarchy of legislation. Where, according to the statutory authorisation, the determination of the scope of persons entitled to receive public medical care is linked to an income threshold per capita in the family, the assembly of representatives of the local government is deemed to be extending beyond the limits of the authorisation if the decree adopted by the assembly specifies the consuming unit per entitled person as the basis of the entitlement. The unconstitutionality is independent from the fact of this basis being in certain cases more favourable for the claimants. [Article 44/A para. (2) of the Constitution, Section 17 para. (4) of the Decree 6/2006. (III. 10.) of the Assembly of Representatives of the Local Government of Ferencváros on Child Welfare and Social Benefits]

ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF LEGISLATION BY LOCAL GOVERNMENT IN THE ABSENCE OF STATUTORY AUTHORISATION	80
<i>Decision 119/2009. (XI. 20.) AB</i>	
The Act III of 1993 on Social Administration and Social Benefits does not provide an authorisation for the local assembly of representatives to determine additional obligations as the precondition of receiving regular social benefit in excess of the obligation of cooperation by the person entitled to the benefit. The Act XXXI of 1997 on the Protection of Children and the Administration of Guardianship does not empower the local legislation to determine a new case of the termination of regular child protection allowance, supplementary child protection benefit and extraordinary child protection benefit, not included in the Act. Consequently, the challenged local government decrees violate the order of legislative hierarchy. The Constitutional Court did not examine the constitutionality of the content of the criteria specified in the local government decrees. [Article 44/A para. (2) of the Constitution, Section 11 para. (4) items e)–f) of the Local Government Decree 15/2007. (XII. 17.) of the Municipality of Süllyás, Section 7 para. (4) of the Local Government Decree 14/2004. (VII. 12.) of the Municipality of Süllyás]	
ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE FEE PAYABLE FOR USING PUBLIC GROUND	83
<i>Decision 120/2009. (XI. 20.) AB</i>	
The fee to be paid for using public ground for commercial and service purposes can be determined by assessing the factors that affect the use of public ground. Disregarding the above factors and determining an extremely high fee for certain enterprises engaged in commercial, service activities and belonging to a homogeneous group, on the basis of criteria not relevant regarding the use of public ground is deemed to be discriminative, therefore it is unconstitutional. [Article 70/A para. (1); Annex 1 item 2 of the Decree 34/1991. (XI. 20.) of the Assembly of Representatives of the Local Government of the Town of Göd]	
ON THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE ACT ON LEGISLATION	85
<i>Decision 121/2009. (XII. 17.) AB</i>	
As regulating the sources of law falls in the exclusive competence of the Constitution, the Act on Legislation is to determine the order of legislation and not the sources of law. The majority of the present Act on Legislation ("AL") does not comply with the present constitutional requirements concerning an "Act on Legislation", in particular as AL is not in line – for many reasons – with the constitutional developments experienced since its adoption. [Article 2 para. (1), Article 7 of the Constitution, Act XI of 1987]	
ON THE CONSTITUTIONALITY OF THE PRIME MINISTER'S RIGHT TO GIVE NORMATIVE ORDERS.	101
<i>Decision 122/2009. (XII. 17.) AB</i>	
The statutory authorisation under which the Prime Minister determines the general direction of the Government's policy in the framework of the Government's programme is constitutionally well founded. However, within the Government as body, the relation between the Prime Minister and the ministers is characterised by political solidarity and not by administrative hierarchy, therefore the Prime Minister may define tasks for the ministers, but he may not issue normative orders regarding the ministers. The legal character of normative orders can only be regulated in the Act – requiring qualified majority – on the order of legislation. [Article 7 para. (2), Article 33 para. (1), Article 35 para. (1) item c), Article 37 paras (1)–(2) of the Constitution, Section 14 paras (1)–(2) of the Act LVII of 2006, Section 49 para. (1) of the Act XI of 1987]	
ON THE EXAMINATION OF THE CONSTITUTIONALITY OF FAMILY ALLOWANCE AS A NON-TAXABLE BENEFIT	103
<i>Decision 127/2009. (XII. 17.) AB</i>	
Family allowance is a State support to be paid, according to the relevant statutory provisions, only to one entitled person (one parent). By holding that half of the family allowance is an income of the co-habitant spouse or life partner of the person receiving the family allowance, the Act on Income Tax incorporates into the tax base an income actually not gained. Including the family allowance in the tax base as a not taxable benefit is against the principle of the proportionate sharing of public burdens, too, as it discriminates between the persons of the same burden-bearing capacity in the income tax system in force, on the basis of the number (one or two) of income-earning persons in the family. [Article 15, Article 16, Article 67 para.	

(1), Article 70/A, Article 70/I of the Constitution; Section 3 item 72. b), Section 11 para. (5), Section 28 paras (18)–(19), Section 48 paras (2) and (6), Section 49 para. (7) of the Act CXVII of 1995.]

STUDIES	112
András Holló: The constitutionality of legislation (adopting Acts of Parliament) as a prominent subject of protecting constitutionality	112
László Trócsányi: Certain questions about the relation between the functioning of the Constitutional Court and the judiciary.	120
Tamás Lábady: Judge-made law and it's control by the Constitutional Court	127
Adél Köblös: What kind of legal protection is offered by a constitutional complaint?	130
István Kemenes: Constitution, court	135
Opinion piece	138
The Federal Constitutional Court – Press office – Press release no. 72/2009 of June 2009.	138
Vassilios Skouris: The relationship of the European Court of Justice with the national constitutional courts	142
CHRONICLE SEPTEMBER–DECEMBER 2009	149



BEKÖSZÖNTŐ

TÖPRENGÉSEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁSKÖRÖKRŐL

Paczolay Péter

I. „Húsz év múlva”

A 2009-es, majd a 2010-es esztendő Európa középső és keleti részén a huszadik évforduló jegyében zajlik.¹ Ebben kiemelt szerep jut az akkor bekövetkezett jogi és alkotmányos változások értékelésének is. A közjogi-alkotmányjogi szemléletű értékelés Magyarországon azért is hangsúlyos, mert a magyar rendszerváltás sajátossága a „jogállami forradalom” volt.

Húsz év kellő távlatot ad ahhoz, hogy eltöprengjünk a jogállami forradalom értékein és hiányosságain. Hogyan alakult a közjogi berendezkedés? Megfelelő keretet adott-e a társadalom előtt álló kihívások kezelésére? Hol mutatkoztak repedések, törések a szerkezeten? Hol lehet, és hol kell javítani az intézmények működésén?

A huszadik évforduló nemcsak alkalmat, hanem kötelezettséget is jelent egy intézmény számára a saját helyének átgondolására. Különösen fontos az Alkotmánybíróság esetében az a mód, ahogy a magyar közjogi rendszerbe beépült: a véletlenek találkozása eredményeként. Ugyan az intézmény létrehozásának gondolata hamar megfogant, 1989 elején Alkotmányba foglalása is megtörtént, mégis csak a kerekasztal-tárgyalások legvégén született megállapodás a testület felállításáról. Véletlen, bár sorsszerű volt az első tagok találkozása is.

Az alkotmánybíráskodás bevezetése a második világháború után többnyire válasz volt a korábbi totalitárius rendszerre, és nem felejtethjük el az évfordulón, hogy az a magyar szabályozás, amit az Ellenzéki Kerekasztal kényszerített ki, pontosan azt célozta, hogy ne lehessen diktátor többé se egy személy, se egy párt, se a társadalom látszólagos többsége!

Az alkotmánybíráskodás világméretű elterjedésével az alkotmánybíróságok között testvérek olyan szövetsége jött létre, amelyre mindegyikünk építkezhet és számíthat.

Az alkotmánybírósnak nemcsak védenie kell a jogállamiságot és a jogbiztonságot, hanem szolgálnia is: ennek érdekében következetes és kiszámítható döntéseket kell hoznia.

Ami az alkotmánybírók működésének nemze-

tek fölötti dimenzióját illeti: ha országaink az európai integráción dolgoznak, mi alkotmánybírók se fordulhatunk ezzel szembe; ugyanakkor nem tekinthetünk el attól, hogy a mi küldetésünk elsősorban a nemzeti alkotmány védelme.

Végül ne feledkezzünk el arról, hogy a mi feladatunk nem a társadalom irányítása – ezt hagyjuk meg a politikának; a mi hivatásunk az emberi jogok érvényesítése, a szabadság kiszélesítése, más szemszögből az emberi szenvedés csökkentése.

A húsz év alatt sokat változott a nemzetközi környezet, így egyebek között Magyarország az Európai Unió tagja lett. Alakult, változott a társadalom, és változott a közjogi rendszer is. Módosult az Alkotmánybíróság és átalakult az alkotmánybíráskodás szerepe, színvonala is.

Ezeknek a változásoknak az értékelése elsősorban a szakmai, illetve tudományos közvélemény feladata. A politika ugyan folyamatosan figyelemmel kíséri, alkalmanként minősíti az Alkotmánybíróság munkáját és egyes döntéseit, azonban ezek az értékelések elsősorban a politika logikáját és érdekkötött szemléletét tükrözik. A politikai és jogi szempontok keveredése – mellyel kritikusai gyakran szembesítik az Alkotmánybíróságot – a szakmai-tudományos igénnyel fellépő elemzésekben is gyakran visszaköszön.

Ugyanakkor lassan, de örömdetesesen nő azoknak a tudományos folyóiratoknak a száma, amelyek fontosnak tartják, és szakmai, jogi megközelítésben elemzik az Alkotmánybíróság döntéseit.²

Az Alkotmánybíróság értékelésének nem szükségszerű, de lehetséges eszköze az önreflexió. A magyar Alkotmánybíróság történetében folyamatosan megjelent, de nem vált rendszeressé az önértékelés. Súlyom László – egyes külföldi alkotmánybíróságok gyakorlatahoz hasonlóan – kísérletet tett a rendszeres évtértékelés bevezetésére, ez a törekvés azonban félbemaradt.³ Hosszú szünet után az éves visszatekintés és

¹ A közép- és kelet-európai változások évfordulói mellett a véletlen folytán az EK Elsőfokú Bírósága (új nevén: Törvényszék) is tavaly ünnepelte fennállása huszadik évfordulóját. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_52201/

² A Fundamentum mellett említendő a *Jura*, a *Közjogi Szemle*. A hagyományos jogi folyóiratok jóval kisebb teret szentelnek az alkotmánybírói gyakorlat elemzésének. Az utóbbi idők örömdetes új fejleménye az interaktív kommunikációt is lehetővé tévő *Jogvélemény* blog.

³ „Az Alkotmánybíróság első éve” és „Az Alkotmánybíróság újabb másfél éve” című értékelések *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* című kötetben (Osiris, Budapest, 2001. 19–112. o.)

összefoglalás gyakorlatát az először 2007-ben kiadott évkönyv folytatta.⁴

A visszajelzésekből is érzékelhető, hogy az alkotmánybírói érvelés és gondolkodás, a határozatokhoz vezető út rejtve marad még a kérdésben elmélyülő értők számára is. Az Alkotmánybíróági Szemle egyik küldetése épp ennek a bemutatása. E periodika megjelenése része a testület kommunikációs megújulásának.

Az első szám – legalábbis a Tanulmányok részben – az Alkotmánybíróságnak más hatalmi ágakhoz való viszonyával, vitaindítóként pedig az Európai Bírósághoz fűződő kapcsolatának lehetséges értelmezésével foglalkozik. Ezért a Szerkesztőbizottság elnökeként – bevezető gyanánt, és a módszeres kidolgozás igénye nélkül – az intézményes kapcsolatrendszer másik vetületével, az alkotmánybíróági hatáskörök egyes kérdéseivel, alakulásával összefüggésben bocsátanék megfontolásra egy rövidebb elméleti, és néhány gyakorlati jelentőséggel bíró töprengést.

II. „Az erő és az ész” – az alkotmányozó hatalom és az Alkotmánybíróság

Az Alkotmánybíróságot sokrétű kapcsolat fűzi a törvényhozó hatalomhoz, azaz az Országgyűléshez.

Az Alkotmánybíróság a törvényhozó hatalom bírāja – ez az első sokkoló eszme, amit a politikának meg kellett emésztienie az alkotmánybíráskodás elfogadásához.⁵

A politika fogalmát használhatjuk, mert a két hatalmi ág, a törvényhozó és a végrehajtó, amelyek elválasztását a hatalommegosztás klasszikus elmélete, így Locke a szabadság garanciájának tartott, korunk parlamentáris rendszereiben összefonódott. Ez a hatalmi blokk lényegében a parlamenti többséget jelenti, mely uralja a törvényhozást, kormányt állít, és gyakorolja a végrehajtó hatalmat. De a helyzet nem ennyire egyszerű. Ugyanis a „hatalmi blokk” a magyar alkotmányos rendszerben a nagyszámú kétharmados minősített többségben konszenzusra kényszerül az ellenzékkel, finoman szólva, az ellenzék foglya.

A minősített többség kényszere pedig abba az alkotmányelméleti nehézségbe torkollik, amit Carl Schmitt oly érzékenyen és módszeresen fejtett ki a *Legalitás és legitimitás*⁶ lapjain.

A minősített többség az alkotmánybíráskodás egyik kontrollja, fékje. Éles különbséget kell tenni az alkotmányozó és az „egyszerű” minősített többség között, mégpedig nem formailag (összes vagy a jelen lévő képviselők kétharmada), hanem tartalmilag. A kétharmados törvény ugyanis, függetlenül attól, hogy akár

egyhangúlag, vagy alkotmánymódosításhoz is elegendő többséggel fogadta-e el a parlament, más törvényekhez hasonlóan, alkotmánybíróági kontroll tárgya lehet. Tartalmi oldalról tekintve viszont az alkotmánymódosító törvény alkotmányosságának vizsgálatára az eddigi gyakorlat szerint a magyar Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.⁷ A nemzetközi gyakorlat is nagyjából ezen az alapon viszonyul a kérdéshez.

Nem lehet ugyanakkor véletlen, hogy az utóbbi időben gyakran találkozni nemzetközi pódiumokon az alkotmányellenes alkotmánymódosítás problémájával. Az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottsága (ismertebb nevén a Velencei Bizottság) most készült el a témában egy átfogó tanulmánnyal. Az egyelőre nem publikált jelentés⁸ összegzése szerint különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között. Több ország gyakorlata szerint az alkotmányozó hatalmat nem korlátozhatja az alkotmány által felállított más állami szerv. Továbbá, a legtöbb országban az alkotmánymódosítás különleges (eljárási, időbeli és egyéb) feltételekhez kötött, ami kellő biztosítékot jelent az esetleges visszaélésekkel szemben. Ebből a Bizottság többek között azt a következtetést vonta le, hogy az alkotmánymódosítások tartalmi bírói felülvizsgálata problematikus, és csak ott elfogadható, ahol ennek használatára világos, kiforrott doktrína alakult ki. Természetesen ezek a fenntartások nem vonatkoznak az alkotmánymódosítások elfogadásának pusztán eljárási ellenőrzésére. A plenáris vitában ugyanakkor világossá vált, hogy egyes országokban egyenesen két külön iskoláról beszélnek. Még meglepőbb, hogy az utólagos normakontroll gondolatával csak legújabbban barátkozó Franciaországban az alkotmánybíróági funkciót ellátó *Conseil Constitutionnel* folyóirata⁹ épp most szentel tematikus összeállítást a kérdésnek, melyet élő problémaként kezel. Jóllehet a *Conseil* több korábbi döntésében is kimondta, hogy nincs hatásköre az alkotmánymódosító törvények vizsgálatára.

A magyar Alkotmánybíróság hatáskörét az alkotmány nem részletezi. Az Alkotmány módosításának szükségességét fejtegető eszmefuttatások hallatán nyilvánvaló, hogy ebben a vonatkozásban mindenképp célszerű lenne az Alkotmány revíziója. Garanciális és elvi jelentősége lenne az alkotmánybíróági hatáskörök Alkotmányba foglalásának, és zárt rendszerként csak az Alkotmány állapíthatna meg alkotmánybíróági hatáskört. Ez utóbbi kizárná, hogy akár feles törvények állapítsanak meg, vagy vonjanak el hatásköröket az alkotmányvédő feladatot ellátó testülettől.

⁴ Az olasz Alkotmánybíróság elnöke minden évben jelentést készít a testület működéséről, mintegy 300 oldal terjedelemben (*Relazione sulla giurisprudenza costituzionale*. <http://www.cortecostituzionale.it/documenti/>)

⁵ <http://www.mkab.hu/index.php?id=evkonyv>

⁶ A jogalkotásról szóló e számban Holló András tanulmánya

⁷ Carl Schmitt: *Legalitás és legitimitás*, Attraktor, Máriabesnyő-Gödöllő, 2006.

⁷ „Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők két-harmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” Először: 23/1994. (IV. 29.) AB végzés ABH 1994, 375, 376.

⁸ Study no. 469/2008, melyet a Bizottság 2009. decemberi ülésén fogadott el CDL-AD(2009)001 számon

⁹ „Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles”, in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel* No. 27 (2009), Dalloz, Paris, 3–57. o.

III. „Csetepaté” – a „rendes” és az alkotmánybíráskodás érintkezési pontjai

Minden országban, ahol az alkotmányossági felülvizsgálat önálló szerv feladata (vagyis a Hans Kelsen által kidolgozott osztrák mintájú Alkotmánybíróságé), a Legfelső Bíróság és az Alkotmánybíróság viszonya könnyen kritikus lehet. Ez időnként súlyos konfliktussá mélyülhet. Külföldi példák sora hozható erre Olaszországtól Csehorszáig, de a két hazai szerv története sem nélkülözött ilyen pillanatokat. Lélektanilag is érthető, hogy nyugtalanságot vált ki a bírói kar egy részében, ha az évszázados hagyományú szervezet mellett fölbukkan egy politikai jellegű, nem teljesen világos rendeltetésű, hazai hagyomány nélküli intézmény, amire ráadásul a „bíróság” nevet aggatják. De a két szerv viszonya a történelmi távlat eltéréseinek perspektíváján túl abból a szemszögből is vizsgálható, hogy a rendszerváltás teljesen új alkotmányos környezetbe helyezte a bírói igazságszolgáltatást is, amely környezetnek immár szerves része az Alkotmánybíróság.

A két intézmény viszonya pedig nem szükségszerűen a konfliktus, sőt azt állítom, hogy a két szervezet együttműködésre ítéltetett¹⁰. A felismerést az együttműködés világos és egyértelmű alapjainak megteremtése kell kövesse a hatalommegosztás szélesebb összefüggésébe ágyazottan.

A két intézmény együttműködésének elvi alapja az, hogy közös felelősséget viselnek a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ellenőrzésében. A két testület viszonya összességében párhuzamos, alá-fölé rendeltség nélküli. E tétel annak ellenére igaz, hogy a bírói jogértelmezés egy speciális, Alkotmányban nevesített jogintézménye tekintetében az Alkotmánybíróság *de lege lata* megállapította alkotmányvédő hatáskörét.

A két testület egymáshoz való viszonya – a hatalommegosztás összefüggésében – alapvetően más, mint viszonyuk a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágakhoz, amelyekkel semmilyen hasonlóság, főleg azonosság nincs és nem is lehet.

Nem téveszthetjük szem elől, hogy a 20. század végére a hatalommegosztás rendszere a nyugati típusú demokráciákban átalakult, kritikailag úgy is mondhatjuk, hogy eltorzult. Ahogy arra fentebb már utaltam, a törvényhozás és a végrehajtás, a parlamentáris rendszerekben jellemzően hatalmi blokkot képez. E hatalmi blokk ellensúlya az Alkotmánybíróság, és egyes funkcióiban a bírói hatalmi ág is.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság már 1993-ban kifejtette:

„A törvényhozó és a végrehajtó hatalom »elválasztása« ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget al-

¹⁰ A bírósági szervezet és az Alkotmánybíróság viszonyát, együttműködési lehetőségeit vizsgálják az Alkotmánybírósági Szemle jelen számában Lábady Tamás, Kemenes István és Trócsányi László tanulmányai.

kotó pártok alakítanak Kormányt, a Parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A »jog«, amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja.

Ilyen körülmények között a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, »politikai« jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges (akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket [is] alkalmazza).” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]

IV. Alkotmánybírósági kontroll az önkormányzatok felett

Fontos gyakorlati problémákat vet föl, főleg az önkormányzati jogalkalmazás számára az Alkotmánybíróság önkormányzati tevékenységgel kapcsolatos gyakorlata. Közelebbről: az önkormányzati rendeletek törvényességi és alkotmányossági kontrolljának kérdését vizsgálom meg, amely rámutat az Alkotmánybíróság által végzendő ténybíráskodás lehetetlenségére is.

Kiindulópontom, hogy az alkotmánybíró a hatályos magyar jogrendszerben közigazgatási bíróként jár el mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköre meg nem tisztul¹¹.

Már 1992-ben kifejtettem¹², hogy az Alkotmánybíróság hatáskörén belül „kakuktkotás”-nak tekinthető az önkormányzatokkal kapcsolatos ügycsoportok többsége. Különösen nem az alkotmányőr testület elé tartoznak azok az ügyek, ahol nem az alkotmányosság védelme, hanem sokkal inkább a törvényesség ellenőrzése az Alkotmánybíróság feladata. Ezek valójában klasszikus közigazgatási bírói hatáskörök. Az (intézkedési jog nélküli) törvényességi ellenőrzés és az alkotmányossági felülvizsgálat keveredése az egyik alapvető, megoldásra váró probléma.

A törvényi szabályozás az önkormányzat jogszerű, törvényes működésének biztosítása körében a közigazgatási hivatal vezetőjét felhatalmazza a törvényellenes önkormányzati rendelettel szembeni fellépésre. A törvényellenes önkormányzati rendelet ugyanakkor – jogforrási hierarchiát sértő jellege miatt – egyben alkotmányellenes is, ezért arra az Alkotmánybíróság előtt *actio popularis* keretében bárki hivatkozhat. A törvényességi és alkotmányossági kontroll ebben az esetben találkozik, és a hatáskör szükségtelenül hárul az Alkotmánybíróságra.

Az elmúlt húsz évben az Alkotmánybíróság százával – de talán nem túlzás az ezres nagyságrend sem – vizsgálta az önkormányzati rendeletek törvényességét/alkotmányosságát és állapított meg törvény-, illetve alkot-

¹¹ Meggyőződésem, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó hatásköreinek felülvizsgálata az önálló közigazgatási bíráskodási rendszerrel összefüggő szakmai és politikai viták újabb hullámát váltaná ki.

¹² A helyi népszavazások törvényességének és az önkormányzati jogok alkotmánybírósági védelmének tapasztalatai. in: Harmadik Jogász Vándorgyűlés, Debrecen 1992. november 13–14. Magyar Jogászegylet, Budapest, 1992. 96–104. o.

mányellenességet formai okból, a jogforrási hierarchia megsértése és tartalmi alkotmányellenesség miatt egyaránt.

A helyi önkormányzati alapjogok védelme az alkotmány 43. § (2) bekezdésén nyugszik, ám az elmúlt húsz évben meglehetősen ritkán szembesült az Alkotmánybíróság teljes ülése a jogai gyakorlásának védelme érdekében fellépő önkormányzati indítvánnyal. A jogvédelem ezen típusa ugyanis a magyar szabályozás szerint lényegében feloldódik a normakontrollban. Az ügycsoport meglehetősen szerény jelentőségéhez nyílán az is hozzájárul, hogy a helyi önkormányzatok alapjogait szabályozó alkotmányi rendelkezés (44/A. §) az önkormányzati alapjogok oldaláról fogalmaz, de nem tartalmaz decentralizációt előíró rendelkezést. Így az önkormányzatok alapjogai között megfogalmazott szabályozási autonómia határai meglehetősen rugalmasak. Ahogy már korábban kifejtettem¹³, kérdés, hogy az alkotmánybíróságok, ahol van egyáltalán ilyen hatáskörök, miként értelmezik a helyi önkormányzatokat megillető jogokat, és hogy az alkotmánybíróságok miféle hatáskörrel rendelkeznek a helyi önkormányzatok autonómiájának védelmére. Annyi azonban bizonyosan megállapítható, hogy a magyar Alkotmánybíróság hatásköre ebben a körben egyfelől túl konkrét, másfelől túl absztrakt ügyekhez kötődik. Az önkormányzati alapjogok védelmének lényegében a normakontrollba feloldódó lehetősége túl elvont, és nem teszi lehetővé az önkormányzati alapjogok konkrét sérelmei esetén a védelmet, csak a jogszabály alkotmányellenességének kimondására van mód. Ez viszont nemzetközi összehasonlításban szokatlan és ritkaságszámba menő hatáskört ró – magasabb közigazgatási szervek, avagy a közigazgatási bíróságok helyett – az Alkotmánybíróságra.

Nem mellőzhető szempont a fentiekén túl egyebekben az sem, hogy az Alkotmánybíróságnak az önkormányzatokkal kapcsolatban juttatott hatáskör alkalmanként a ténybeli alapok vizsgálatát igényelné, melyet az alapvetően írásbeli alkotmánybírósági eljárás nem képes megoldani.

V. Megszűnő és ébredő hatáskörök – tisztulási folyamat, és amire senki nem számított

A két évtized során bizonyos fokig sikerült már profilt tisztítani néhány hatáskör eltörlésével:

A felsőoktatás törvényi szabályai már nem tartalmazzák azt a rendelkezést, mely lehetővé tette az egyetemi autonómia alkotmánybírósági védelmét. Ez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság már ne foglalkozna ilyen ügyekkel, csak azt, hogy a felsőoktatási autonómiát már nem a felsőoktatási törvény, hanem az Alkotmány művelődéshez való jogot, illetve

¹³ Az önkormányzatok alkotmányos helye a politikai rendszerben. in: VIII. Országos Közigazgatási Konferencia közleményei, Siófok, 2000. szeptember 14–16. Magyar Közigazgatási Kar, Budapest, 2001. 108–112. o.

tudományos szabadságot biztosító szakaszai (70/F., 70/G. §) alapján védi.

Az alkotmánybírósági jogkörök törvényi tisztázásának igénye jelent meg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló új törvény azon rendelkezésében, amely a közigazgatási szervezeten belüli hatásköri viták eldöntését a Fővárosi Ítéltáblához telepítette.¹⁴

1997-ben megszűnt a helyi népszavazásokkal kapcsolatos hatáskör. Fölváltotta viszont az, amely minden eddiginél ellentmondásosabb és már-már veszélyeztetette az Alkotmánybíróság klasszikus feladatainak ellátását.¹⁵ A népszavazási ügyek „robbanása” 2006 őszén kezdődött. A megelőző években a népszavazási kezdeményezések száma meg sem közelítette az elmúlt időszakban indult eljárásokét. A jogalkalmazás új fogalmakkal és jelenségekkel ismerkedett meg: feltűntek az ún. versengő kezdeményezések, és a népszavazás kezdeményezésének valódi szándéka nélküli népszavazási kezdeményezések. Ez a helyzet felkészületlenül érte mind a jogalkotást, mind a jogalkalmazást. Az Alkotmánybíróság több alkalommal állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a hitelesítési eljárást szabályozó rendelkezésekkel szemben¹⁶. Emellett szükségképpen, „újabb lényegét” felismerve, a testület választási bíráskodásba kezdett, és felvállalta a ténybíráskodást, melynek hiányos és következtelen törvényi szabályozása miatt kialakította a szóbeliséget és a kontradiktórius jellegű eljárását¹⁷.

IV. A töprengések – ideiglenes – lezárása

A közjogi rendszer, és maga az alkotmány is az elmúlt húsz évben folyamatosan változott. Az Alkotmány két értelemben is élő organizmus: maga az alkotmányozó módosítja, és igazítja az új igényekhez. Másodsorban az Alkotmánybíróság tölti meg élettel a nem változó szabályokat is. Mind a két módszer természetes. Az alkotmányt módosítani kell, ha szükséges. Az alkotmánybíráskodás sem ragaszkodhat makacsul az első években lefektetett elveihez, döntéseihez. Azonban legitimitációjának lényeges eleme, hogy joggyakorlata következetes, sőt kiszámítható legyen. Erre folyamatosan törekednie kell.

A fentebb vizsgált, nem minden esetben az elméleti érdeklődés homlokterében álló kérdések jól illusztrálják, hogy mennyi változás következett be az alkotmánybírósági hatáskörökben csak a részterületeken.

¹⁴ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 23. §-a.

¹⁵ A választási eljárási törvény 130. § (1) bekezdése szerint: „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”.

¹⁶ 27/2007. (V. 17.) AB határozat.; 100/2007. (XII. 6.) AB határozat

¹⁷ 18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 212, 217.

Tanulság az is, hogy egyes hatásköröknek nincs gyakorlata, más, viszonylag gyakran használt hatáskör megszűnik, egyes hatáskörök évekig „szunnyadnak”, aztán hirtelen elburjánzanak az odatartozó ügyek.¹⁸

A most vizsgált konkrét téma kapcsán néhány javaslatot bátorkodok megfogalmazni.

1. Az alkotmánybíráskodás hatásköri tisztítása érdekében a törvényességi ellenőrzésre is kiterjedő alkotmánybírói hatáskört meg kell szüntetni, és azt a közigazgatási bíráskodás hatáskörébe utalni.

2. A helyi önkormányzatok alapjogainak védelmére irányuló alkotmánybírói hatáskört is meg kellene szüntetni. Ha ez átkerülne a közigazgatási bíróságokhoz, értelemszerűen megszűnne az *actio popularis*, amelynek az önkormányzati rendeletek esetében nincs is funkciója.

3. Közigazgatási bíráskodás csak közigazgatási bíróság előtt folyjék.

4. Az Alkotmánybíróság hatásköri szabályozása átgondolásánál fölvethető:

– az alkotmánybírói hatásköröket az Alkotmány szabályozza kimerítően,

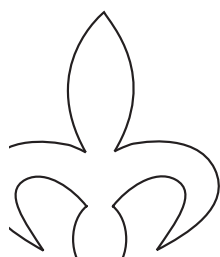
– a h) pont¹⁹ alatti, egyéb, törvény által megállapított hatáskörök szűnjenek meg.

Az Alkotmánybíróság a hatályos jogi szabályozás adta keretek között jár el. Azonban húsz éve folyamatosan keresi hatáskörei valóságos és racionális határait. Akármit is gondoljunk az alkotmánymódosító törvények alkotmánybírói kontrolljának lehetőségéről, az biztos, hogy jelenleg az Alkotmánybíróság hatásköreit megváltoztató törvények alkotmányossági kontrolljára lehetőség van. Az esetjog, az eljárás folyamatos elemzése és reflektálása mellett a hatáskörökről való töprengés is fontos lehet. Elvégre: „*on ne sait ce qui peut arriver.*”²⁰

¹⁸ Hasonló jelenség figyelhető meg újabban a bírói kezdeményezéseknél is.

¹⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1985. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik (...) az eljárás mindazokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal.

²⁰ „Sohase tudhatjuk, mi minden történhetik.” Alexandre Dumas: Húsz év múlva (Jékely Zoltán fordítása)



DÖNTÉSEK

AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BEFOGADHATÓSÁGÁNAK EGYES FELTÉTELEIRŐL

773/D/2006. AB határozat

A jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panasznak meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott előírásoknak, azaz tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmányértéssel fennállónak véli. E követelményeknek nem felel meg, ha az indítványozó a nyitva álló határidőben kizárólag egy tartalom nélküli, alkotmányjogi panasznak nevezett, de annak tartalmilag meg nem felelő beadványt nyújt be azzal a szándékkal, hogy az érdemi indokolást a törvényes határidőn túl terjeszthesse elő. [1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bek., 48. §]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok, valamint 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 Legfelsőbb Bíróság Kökif. III. 37.539/2006/2. végzésében alkalmazott – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 95. § (1) bekezdése, valamint – a Fővárosi Ítéltábla 5. Pkf. 25.839/2006/1. számú végzésében alkalmazott – a bírósági eljárás elhúzódása miatti kifogás jogintézményének bevezetéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi XIX. törvény 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 114/A. §-a, 114/B. §-a, 120. §-a, továbbá a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 9. §-a és 217. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Legfelsőbb Bíróság Pkif. 25.082/2006/2. számú, és a Kökif. IV. 37.389/2007/2. számú, továbbá a Fővárosi Ítéltábla 4. Pkf. 25.579/2007/2. sorszámu, valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 1. Gpkf. 15-07-0500006/2. számú jogerős végzése ellen irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz 5 indítvány érkezett a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Pp.) az eljárás elhúzódása miatti kifogást szabályozó 114/A. § és 114/B. § alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. Az indítványozók a beadványaikat elsősorban alkotmányjogi panaszként, másodsorban utólagos normakontrollként kérték elbírálni. Alkotmányjogi panaszt az indítványozók a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint felülvizsgálati bíróság Pkif. 25.082/2006/2., Kökif. III. 37.539/2006/2. és Kökif. IV. 37.389/2007/2. sorszámu, valamint a Fővárosi Ítéltábla 5. Pkf. 25.839/2006/1. és 4. Pkf. 25.579/2007/2. sorszámu, továbbá a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság 1. Gpkf. 15-07-0500006/2. sorszámu jogerős végzése ellen terjesztettek elő. Az indítványozók a Pp. megjelölt rendelkezései mellett a Pp. 95. § (1) bekezdését, a Pp. 120. §-át, valamint a bírósági eljárás elhúzódása miatti kifogás jogintézményének bevezetéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Ppmód.) 3. §-át (mely a jogszabály hatálybalépéséről rendelkezik), továbbá a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 9. §-át és a 217. § (4) bekezdését is támadták.

Az indítványoknak a Pp. 114/A. §-át és a 114/B. §-át támadó részei – mivel az egyik indítványozó valamennyi ügyben szerepel – lényegében szó szerint azonosak. A folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggése miatt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az indítványozók szerint a Pp. 114/A. §-a és a 114/B. §-a nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és az 50. § (3) bekezdésének, továbbá az 57. § (1) és (5) bekezdésének sem. Ennek indokát az indítványozók abban látják, hogy a mulasztást elkövető bíróságra bízva a jogszabály a mulasztás megállapítását, a bíróság ebben az eljárásban nem kerül a peres fél státusába, a kifogás előterjesztője nem ismerheti meg az ellenérdekű fél, illetve a bíróság észrevételeit, nem rendelkezik a költségek viseléséről, illetve a bíró-

ság nem igazgatási, hanem ítélkezési jogkörben jár el. Ezen túlmenően az indítványozók szerint alkotmányellenes az is, hogy a bíróságnak – ha a kifogást nem tartja alaposnak – arról nem kell végzést hoznia, valamint alkotmányértő a kifogás elbírálása elleni jogorvoslat kizártsága, illetve hogy a kifogás nem határidőben való elbírálásának nincs jogkövetkezménye. A 114/B. § (5) bekezdését külön is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, valamint az 57. § (1) és (5) bekezdésébe ütközőnek vélték az indítványozók. Állításuk szerint nem állapítható meg, hogy mit jelent az „alaptalan kifogás” fogalma. Álláspontjuk szerint alkotmányellenes és a „jogállamisággal összeegyeztethetetlen” az „ismételten alaptalan jogorvoslat esetén pénzbírság kiszabása”, mert a szabály nem egyértelmű (ugyanazon tényre irányul-e, mit jelent az „ugyanabban a perben” kifejezés). Emellett állításuk szerint az, hogy a pénzbírság kiszabása nem kötelező, hanem a szabály mérlegelési lehetőséget biztosít az eljáró bíróság számára az Alkotmány 50. § (3) bekezdésébe ütközik, és hátrányos megkülönböztetést is megvalósít [Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdések].

Az indítványozók szerint a Pp. 114/A. és 114/B. §-ai ellentétben állnak a Pp. 212. § (1) bekezdésével, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Római Egyezmény) 6. cikkével, ezzel kapcsolatban azonban az Alkotmány sérülni vélt rendelkezése nem került megjelölésre. Emellett mulasztás megállapítását is kérték abban a tekintetben, hogy a jogalkotó nem tett eleget a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § c) pontjában és 3. § g) pontjában foglalt kötelezettségének, mert nem alkotta meg a végrehajtási kifogás polgári eljárási szabályait, az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését azonban az indítványozók ebben az esetben sem jelelték meg.

3. A Ppmód. 3. §-a az indítványozók szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik, mert a jogszabály nem egyértelmű abban a vonatkozásban, hogy a 2006. április 1-jén és ezt követően bekövetkező, vagy a törvény hatálybalépése előtt már elkövetett mulasztások esetén van helye a Pp. 114/A. § és 114/B. § alkalmazásának.

A Pp. 95. § (1) bekezdése az indítványozók szerint nem felel meg a jogállamiság követelményének, mert nem egyértelmű, hogy a bíróság azon kötelezettsége, hogy a beadványt legkésőbb a bírósághoz való érkezést követő harminc napon belül megvizsgálja és annak alapján intézkedik, vonatkozik-e a fellebbezés elbírálására.

A Pp. 120. §-a az indítványozók szerint azért ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, az 50. § (1) bekezdésével, az 54. § (1) bekezdésével, továbbá az 57. § (1) és (4)–(5) bekezdéseivel, végül pedig a 70/I. §-ával, mert polgári ügyekben e rendelkezésekkel „összeegyeztethetetlen a pénzbírság alkalmazása”, hiszen csak a bűncselekményt elkövető személy

sújtható pénzbüntetéssel, valamint a mérlegelés szempontrendszere sincs meghatározva. „Ez határtalanul sérti ez indítványozók emberi méltóságát.” Az indítványozók szerint emellett a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának a feleket a rendeltetésszerű joggyakorlásra való figyelmeztetése sérti a felek „emberi méltóságát [Alkotmány 54. § (1) bekezdés], továbbá személyiségi jogait” és ellentétes az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével és a 70/K. §-ával is.

4. Az indítványozók ezen túl kérték, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a Vht. 9. §-át, illetve abból a „nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel” szövegrészt, mert – számukra – nem világos, hogy a bíróság nemperes eljárásban miként tehet eleget az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes és igazságos eljárás követelményének. Véleményük szerint a Vht. 217. § (4) bekezdésében alkalmazott „soron kívül” szövegrész nem felel meg a jogállami jogbiztonság által támasztott követelményeknek, mert a bírósági ügyintézés a fél számára ellenőrizhetetlen. Továbbá kérték a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság 1. Gpkf. 15-07-0500006/2. számú ügyében visszamenőlegesen ezen rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondását is.

5. Az Alkotmánybíróság az előzményi iratok áttekintése során észlelte, hogy az indítványozókat a Fővárosi Ítéltábla a 4. Pkf. 25.579/2007/2. sorszámú végzésében 100 000, 100 000 Ft pénzbírsággal sújtotta. A határozat indokolása szerint az indítványozók az eljárás elhízódása miatti kifogás intézményével rosszhiszeműen visszaéltek, jogaikat visszaélészerűen gyakorolták. A Fővárosi Ítéltábla pénzbírságot kiszabó határozatát a Legfelsőbb Bíróság Kökif. IV. 37.389/2007/2. számú határozata helybenhagyta.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítványok részben érdemi elbírálásra alkalmatlanok, részben nem megalapozottak.

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 alkotmányjogi panaszokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint felülvizsgálati bíróság Pkif. 25.082/2006/2. számú végzését az indítványozó 2007. január 18. napján vette kézhez, érvelést nem tartalmazó alkotmányjogi panaszát 2007. március 6. napján, indoklással ellátott beadványát pedig – hiánypótlási felhívást követően – 2007. november 7. napján terjesztette elő.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság 1. Gpkf. 15-07-0500006/2. számú végzését az indítványozó 2007. július 9. napján vette kézhez, érvelést nem tartalmazó alkotmányjogi panaszát 2007. szeptember 11. napján, indoklással ellátott beadványát pedig – hiánypótlási felhívást követően – 2008. január 14. napján terjesztette elő.

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint felülvizsgálati bíróság Kökif. IV. 37.389/2007/2. számú végzését az indítványozó 2007. november 8. napján vette kézhez, érvelést nem tartalmazó alkotmányjogi panaszát 2007. december 7. napján, indoklással ellátott beadványát pedig – hiánypótlási felhívást követően – 2008. március 11. napján terjesztette elő.

1.2. Az Alkotmánybíróság általánosságban, valamint az Abtv. 48. § (2) bekezdése értelmében konkrétan az alábbiakat hangsúlyozza: A jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül benyújtott alkotmányjogi panaszoknak meg kell felelnie az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, azaz tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmánysértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata az, hogy az e feltételeknek meg nem felelő indítvány tekintetében az indítványozót hiánypótlásra hívja fel, és ezt követően dönt a kérelem tárgyában.

A fent felsorolt esetekben azonban az indítványozók – sorozatosan – az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőben kizárólag tartalom nélküli, alkotmányjogi panasznak nevezett, de annak tartalmilag meg nem felelő beadványt nyújtottak be, majd jóval később – immár a hatvan napos határidőn túl –, az Alkotmánybíróság felhívására terjesztettek elő érdemi indokolást. Ezzel az indítványozók nyilvánvaló szándéka az volt, hogy ne mulasszák el a törvényes határidőt, azonban a formális és az indoklással ellátott indítványok beadása között eltelt több hónapi késedelemről arra lehet következtetni, hogy az indítványozóknak a beadványok mihamarabbi elbírálása nem állt érdekében, azaz jogait – nem kizárólag egyetlen esetben, hanem sorozatosan – rendeltetésellenesen, visszaélészerűen gyakorolták, mely rosszhiszemű ügyvitelnek minősül. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Abtv. 28. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az eljárásából eredő költségeket felszámíthatja az indít-

ványozónak, ha annak rosszhiszeműsége az indítvány előterjesztésével kapcsolatban megállapítható.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága mint felülvizsgálati bíróság Pkif. 25.082/2006/2. számú, a Kökif. IV. 37.389/2007/2. számú, valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság 1. Gpkf. 15-07-0500006/2. számú jogerős végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok a benyújtáskor nem feleltek meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, ezért azokat az Ügyrend 29. § d) pontja alapján visszautasította.

1.3. A Fővárosi Ítéltábla 4. Pkf. 25.579/2007/2. sor számú végzését az indítványozó 2007. május 29. napján vette kézhez, a határozat ellen a hatvan napos törvényi határidőn túl, 2007. december 7. napján, elkésztetten terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, ezért az Alkotmánybíróság azt az Ügyrend 29. § e) pontja alapján visszautasította.

1.4. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz keretében kizárólag azokat a jogszabályokat vizsgálhatja, amelyeknek a jogerős határozatban történő alkalmazása során az indítványozó vélt jogséremléme bekövetkezett, ezért az alkotmányjogi panasz tárgya kizárólag a Legfelsőbb Bíróság Kökif. III. 37.539/2006/2. végzésében alkalmazott Pp. 95. § (1) bekezdése, illetve a Fővárosi Ítéltábla 5. Pkf. 25.839/2006/1. számú végzésében alkalmazott Ppmód. 3. §-a lehet.

Az indítványozó szerint a Pp. 95. § (1) bekezdése, illetve a Ppmód. 3. §-a sem felel meg a jogállamiság követelményének, mert a rendelkezések megfogalmazása nem egyértelmű.

Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogbiztonság követelményének sérelmével összefüggésben – számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. 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 Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapítja, hogy a támadott jogszabályok világos, érthető és megfelelően értelmezhető, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordoznak, a jogbiztonság alkotmányos követelménye az indítványozók által megjelölt okokból nem sérül, ezért a jogbiztonság sérelmének megállapítására irányuló indítványt a Pp. 95. § (1) bekezdése, illetve a Ppmód. 3. §-a vonatkozásában elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll iránti kérelmeket bírálta el azzal, hogy az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatban elbírált jogszabályi rendelkezéseknek utólagos normakontroll keretében történő ismételt vizsgálatát mellőzte.

2.1. Az indítványozók az eljárás elhúzódása miatti kifogás szabályait vélték az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, az 50. § (3) bekezdésébe, az 57. § (1) és (5) bekezdésébe, valamint a 70/A. § (1) és (2) bekezdésébe ütközönek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány e rendelkezései, valamint a Pp. 114/A. és 114/B. §-ai között az indítványozók által megjelölt indokok alapján nincs közvetlen alkotmányos összefüggés. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján [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.] az indítványokat ebben a tekintetben ezért elutasította.

2.2. A pénzbírság kiszabásának lehetőségét tartalmazó Pp. 120. §-a az indítványozók szerint ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, az 50. § (1) bekezdésével, az 54. § (1) bekezdésével, továbbá az 57. § (1) és (4)–(5) bekezdéseivel, végül pedig a 70/I. és 70/K. §-aival is.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: azon indítványozói hivatkozások alapján, hogy a polgári ügyekben „összeegyeztethetetlen a pénzbírság alkalmazása”, valamint hogy „ez határtalanul sérti ez indítványozók emberi méltóságát” és „személyiségi jogait” nincs alkotmányos összefüggés a Pp. 120. §-a és az Alkotmány sérülni vélt rendelkezései között, ezért az indítványt – fenti következetes gyakorlata alapján – ebben a tekintetben is elutasította.

2.3. Az indítványozók szerint a Vht. 9. §-a, illetve abból a „nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel” szövegrésze, valamint a Vht. 217. § (4) bekezdésében alkalmazott „soron kívül” szövegrésze nem felel meg az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes és igazságos eljárás követelményének, mert annak megfogalmazása nem világos. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott rendelkezések az indítványozó által megjelölt okból nem hozhatók összefüggésbe az Alkotmány tisztességes eljárást előíró rendelkezésével, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

2.4. Az indítványozók a Pp. 114/A. és 114/B. §-ait a Római Egyezménybe ütközőnek vélték.

Az Alkotmánybíróság több határozatában [pl. 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 861.] hangsúlyozta, hogy az Abtv. 20. §-a szerint minden esetben csak az arra jogosult indítványa alapján járhat el. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében pedig az Abtv. 1. § c) pontja szerinti – jogszabály, valamint állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló – eljárás csak meghatározott szervek, illetve személyek kezdeményezhetnek (Országgyűlés, annak állandó bizottsága, vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész). Mivel az indítványozók nem tartoznak ebbe a körbe, az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján – az indítványozói jogosultság hiánya miatt – az indítványt ebben a részében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

2.5. Az indítványozók a Pp. 114/A. és 114/B. §-ait a Pp. 212. § (1) bekezdésébe ütközőnek vélték, valamint mulasztás megállapítását is kérték abban a tekintetben, hogy a jogalkotó nem tett eleget a Jat. 2. § c) pontjában és 3. § g) pontjában foglalt kötelezettségének. Egyik esetben sem jelölték meg azonban az Alkotmány sérülni vélt rendelkezését, mely miatt az indítványok nem felelnek meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében meghatározott követelményeknek, így az indítványokat ebben a vonatkozásban az Ügyrend 29. § d) pontja alapján az Alkotmánybíróság visszautasította.

2.6. Mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt, valamint a jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt részben elutasította részben pedig visszautasította, ezért a megsemmisíteni kért rendelkezéseknek a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság mint másodfokú bíróság 1. Gpkf. 15-07-0500006/2. számú ügyében történő alkalmazhatóságának kizárására irányuló indítvány vizsgálatát mellőzte (727/D/2000. AB határozat, ABH 2005, 931, 935-936.).

Budapest, 2009. szeptember 7.

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

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

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

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

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

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

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

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

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2009. szeptemberi számában, 1027. oldal.

AZ EGYES CÍMEK ÉS RANGOK MEGSZÜNTETÉSÉRŐL SZÓLÓ 1947. ÉVI TÖRVÉNY EGYES RENDELKEZÉSEI ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY ELUTASÍTÁSÁRÓL

1161/B/2008. AB határozat

A nemesi címek viselésének tilalma az Alkotmány 14. §-ában megfogalmazott örökléshez való joggal nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe, ez ugyanis csak az örökhagyó vagyonára vonatkoztatható. Nem áll összefüggésben a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elvével sem, mert ez utóbbi értelmezése és érvényesülése csak a büntetőjog körében lehetséges. A vizsgált törvény mögött olyan határozott értékrend áll, amely a hatályos Alkotmányban megfogalmazott, a megkülönböztetés tilalmáról rendelkező 70/A. § (1) bekezdéséből levezethető értékek szerves részét képezi. *[Alkotmány 14. §, 57. § (4) bek.; 1947. évi IV. törvény 3. § (1)–(4) bek.]*

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az egyes címek és rangok megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvény 3. § (1)–(4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 14. §-ára és 57. § (4) bekezdésére alapított – indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes címek és rangok megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvény 3. § (1)–(4) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésére, a 15. §-ára, az 54. § (1) bekezdésére, a 60. § (1) bekezdésére és a 70/A. § (1)–(2) bekezdésére alapított – indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az egyes címek és rangok megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. § (1)–(4) bekezdései megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól, mivel álláspontja szerint e rendelkezések az Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdésébe ütköző módon sértik a „származási, identitásbeli hovatartozás külső megjelenítésének jogát”. A nemesi jogok örökletesek – érvel tovább az indítványozó –,

így az Alkotmány 14. §-ába ütközik, hogy a törvény „ezen öröklés nyilvános megjelenését is korlátozza”. Az indítványozó szerint a sérelmezett törvényi szakaszok „kollektíven büntetnek egy társadalmi csoportot”, ami ellentétes az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével; korlátozzák a „gondolati, identitásbeli szabadságot”, ez az Alkotmány 60. § (1) bekezdésbe ütközik; végezetül pedig sértik az „identitás szabad és nyilvános megjelenítését, annak szabad gyakorlását”, ami összeegyeztethetetlen az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésével.

Kiegészítő indítványában a kérelmező – indokai kifejtése nélkül – az Alkotmány 15. §-a, 54. § (1) bekezdése és 70/A. § (2) bekezdése sérelmére is hivatkozott.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítvány részben érdemi elbírálásra alkalmatlan, részben nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat: az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 22. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia. Egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmánysértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn (lásd pl. 477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.).

E feltételeknek az indítvány részben nem felel meg, mivel az indítványozó egyes alkotmányi rendelkezéseket [Alkotmány 8. § (1)–(2) bekezdései, 15. §-a, 54. § (1) bekezdése, 60. § (1) bekezdése és a 70/A. § (1)–(2) bekezdései] pusztán megjelölt, azonban érvekkel nem támasztotta alá, hogy a vélt alkotmányellenesség szerinte miben áll. Önmagában az az állítás, hogy a támadott rendelkezések sértik az „identitás szabadságát”, illetve a „származási identitás szabad

gyakorlását”, indokolásként nem értékelhető. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében – mint érdemi elbírálásra alkalmatlant – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § d) pontja alapján visszautasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta a Tv. támadott – egyes rangok és rangjelző címek használatának (valójában *hivatalos* használatának) tilalmáról rendelkező – szakaszainak és a további felhívott alkotmányi rendelkezéseknek az indítványozó által állított összefüggéseit.

Az örökléshez való jog indítványozó által állított sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat: „Az Alkotmány 14. § az öröklés jogának biztosításával arra ad lehetőséget, hogy jogszabályban meghatározott feltételek esetén az örökhagyó *vagyona*t halála esetén más személy megszerezhesse” (672/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 508, 510.). Az öröklési jog „[o]bjektív értelemben a jogrendszer azon szabályainak összességét jelenti, amelyek a magánszemélyek halála esetén *vagyonának* sorsát rendezik; azaz törvényes illetve végrendeleti öröklés útján lehetővé teszik az örökhagyó számára, hogy *vagyonával* halála esetére rendelkezze, illetve az örökös számára, hogy azt megszerezhesse. (...) Szubjektív értelemben – alanyi jogként – az örökléshez való jog egyaránt magába foglalja az aktív és passzív öröklési jogot. Az aktív öröklési jog magában rejtje a *tulajdonjog* egyik részjogosítványát, a rendelkezési jogot: vagyis az örökhagyó jogát, hogy *vagyonával* feltételelesen, halála esetére rendelkezhesse. (...) A passzív öröklési jog az öröklés jogcímén történő *tulajdonszerzést* foglalja magába, vagyis azt, hogy valakinek az örökhagyó halálával ala-

nyi joga keletkezzék a tulajdonszerzésre.” (819/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 2038, 2040–2041.)

Az öröklés joga mindezek alapján a nemesi címek [amelyek az 1947 előtti magánjogban a név kiegészítő részeként személyiségi jogi oltalom alá tartoztak (Szladits Károly: A magyar magánjog, Általános rész – Személyi jog, Budapest 1941, 674. old.)] viselésének tilalmával összefüggésben nem áll.

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében írt „*nullum crimen, nulla poena sine lege*” elve az Alkotmány legfontosabb büntetőjogi alapelve. Értelmezése és érvényesülése a büntetőjog körében lehetséges, mert fogalmának tárgyi határait a bűncselekménnyé nyilvánítás és a büntetéssel fenyegetés jelenti” [9/2007. (III. 7.) AB határozat, 2007, 177, 195.]. A Tv. 3. § (1)–(4) bekezdése és az Alkotmány 57. § (4) bekezdése között ezért szintén nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az 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.].

Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján az indítványt elutasította, szükségesnek tartja ugyanakkor azt is megjegyezni, hogy a Tv. az emberek származás szerinti megkülönböztetésének megszüntetését szolgálja, amely – ahogyan a törvényjavaslatához fűzött miniszteri indoklás is fogalmaz – „az egyenlőség alapján álló demokratikus állami és társadalmi berendezkedéssel össze nem férhet”. A Tv. mögött tehát olyan határozott értékrend áll, amely a hatályos Alkotmányban megfogalmazott, a megkülönböztetés tilalmáról rendelkező 70/A. § (1) bekezdéséből levezetett értékekkel is összhangban áll, sőt azoknak szerves részét képezi.

Budapest, 2009. szeptember 21.

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2009. szeptemberi számában, 1067. oldal.

JOGSZABÁLYI FELHATALMAZÁS HIÁNYÁBAN TÖRTÉNŐ ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK MEGÁLLAPÍTÁSÁNAK ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉRŐL

89/2009. (IX. 24.) AB határozat

Sem a Ket., sem az Étv. nem ad felhatalmazást az építési ügyben a Ket. általános szabályaitól eltérő általános eljárási szabályok megalkotására. Így a támadott rendelet mind címében, mind tartalmában magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályokat tartalmaz és az Alkotmány jogszabályi hierarchiára vonatkozó szabályába ütközik. [Alkotmány 37. § (3) bek.; 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet II. fejezet]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet II. Fejezetét 2010. június 30. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R.) II. Fejezete alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, melyben az indítványozó az R. II. Fejezetének megsemmisítését kérte. A támadott rendelkezések az építésügyi hatósági eljárások általános szabályait határozzák meg. Az indítványozó kifogásolta, hogy az R. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) tárgyi hatálya alá tartozó eljárásra vonatkozóan állapít meg általános szabályokat, anélkül, hogy erre a Ket. felhatalmazást adott volna. Az indítványozó továbbá azt is sérelmezi, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Étv.) foglalt felhatalmazó rendelkezéseken is túlterjeszkedik az R. Az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezések ezáltal sértik az Alkotmány 37. § (3) bekezdésébe

foglalt, a Kormány tagjainak rendelet kibocsátására vonatkozó jogosultságát, illetve annak korlátait, valamint ellentétesek az Étv. 62. § (2) bekezdés i) pontja szerinti rendelkezéssel, amely a miniszter részére tartalmazza felhatalmazásának bizonyos kereteit.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a benyújtott indítvány alapján azt kellett eldöntenie, hogy az R. II. Fejezetének megalkotására az azt kibocsátó miniszter rendelkezett-e törvényi felhatalmazással. Amennyiben igen, további kérdést képez, hogy a vizsgált szabályok megalkotásával a miniszter túllépte-e a számára adott törvényi felhatalmazást. E vizsgálat során az Alkotmánybíróságnak egy általános kérdést és több részletkérdést kellett megválaszolni. Az általános kérdés lényege, hogy alkothat-e miniszter olyan rendeleti szabályozást, melynek a címe szerinti tárgykörét egy meghatározott közigazgatási hatósági eljárásfajta általános szabályozása képezi.

1.1. Az indítványozó is utal arra a tényre, hogy a közigazgatási hatósági eljárások szabályozása törvényi szabályozási tárgykört képez. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénynek (a továbbiakban: Jat.) az indítvány elbírálásakor hatályos 2. § a) pontja szerint az Országgyűlés törvényben állapítja meg a társadalmi rendre vonatkozó alapvető rendelkezéseket, a 3. § g) pontja értelmében a társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen a büntető, a polgári és az államigazgatási eljárást. E rendelkezéssel összhangban tartalmazza a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályait törvény, a Ket. A hatósági eljárás törvényi szintű szabályozására vonatkozó követelmény nemcsak a Jat. idézett rendelkezéseiből fakad, hanem összhangban van a közigazgatás törvény alá rendeltségének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó elvével is. A 6/1999. (IV. 21.) AB határozat megfogalmazása 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 kiszámítha-

tó 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.; megerősítette: 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 28.; 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 azt is megállapította, hogy „[e] követelményeknek a jogszabály-alkotásban 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, 162.)

1.2. A fenti határozatok tükrében az Alkotmánybírórság az R. vizsgált rendelkezéseinek megalkotására vonatkozó felhatalmazást vagy felhatalmazásokat vizsgálta meg elsőként. Az R. II. Fejezete „Az építésügyi hatósági eljárások általános szabályai” címet viseli. A fejezet részletes szabályokat tartalmaz az eljárás megindítása és az ügyfelek értesítése, az eljárás megszüntetése, a szakhatóság állásfoglalása, a tervtanács, a szakértő és a hatósági közvetítő, a belföldi jogsegély, az ügyintézési határidő, a helyszíni szemle témakörében, valamint szabályozza a döntés részletes tartalmi követelményeit, a hatósági döntés közlése és kézbesítése, az eljárás felfüggesztését és a jogutódlást. Ezek a szabályok az R. tárgyi hatálya alá tartozó eljárásfajtákra (építési hatósági ügyekre) terjednek ki. Az R.-t annak 1. § (1) bekezdés a) pontja szerint – főszabályként – az Étv. 34. § (1) bekezdése szerinti építési munkával, az építményekkel, építési tevékenységgel kapcsolatos építésügyi hatósági eljárásokra kell alkalmazni. Az Étv. 34. § (1) bekezdése szerint ilyen építési munkának számít a telekalakítás, építmény, építményrész, épületegyüttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, lebontása, elmozdítása, illetve használatbavétele, fennmaradása és a rendeltetésének megváltoztatása. Az R. II. Fejezetébe foglalt általános szabályok tehát az építési hatósági ügyek csaknem minden típusát átfogják.

1.3. A Ket. szabályait áttekintve megállapítható, hogy az nem ad felhatalmazást az építési ügyekre nézve a saját általános szabályaitól eltérő általános eljárási szabályok megalkotására. Az építési hatósági ügyek a Ket. tárgyi hatályát megállapító 12. § (2) bekezdés a) pontja alá esnek. [„Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy): a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot

igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.”] A Ket. sem az ún. kivett eljárások között nem nevesíti az építési hatósági eljárásokat (ügyeket) [13. § (1) bekezdés], sem az ún. részlegesen kivett (privilegizált) ügyfajták közé nem sorolja be. A Ket. 13. § (2) bekezdése értelmében ezekben az ügyekben (pl. az iparjogvédelmi és a szerzői jogi eljárásokban, vagy a külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi eljárásban) a Ket. rendelkezéseit csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. A Ket. 13. § (3) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az előzőekben „nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől kizárólag abban az esetben térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi, illetve ha az az Unió jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek a végrehajtásához szükséges.” Ezen kívül a Ket. az építési hatósági eljárásokat nem nevesíti azon ügyfajták között sem, melyekben meghatározott eljárási szabályok tekintetében törvény a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg [Ket. 14. § (1) bekezdés].

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Ket. nem ad általános jellegű felhatalmazást a miniszternek arra, hogy az Étv. 34. § (1) bekezdésében felsorolt építési munkák engedélyezésére vonatkozó általános eljárási szabályokat megalkossa. Az igaz, hogy a Ket. számos eljárási jogintézmény szabályozásakor saját szabályait szubszidiáriusnak tekintti és lehetővé teszi, hogy jogszabály (adott esetben: miniszteri rendelet) eltérő szabályokat alkosson. Az R.-ben számos ilyen jellegű, a Ket. szubszidiárius szabályain alapuló rendelkezés van, ugyanakkor több olyan rendelkezése is van, melyek a Ket.-től annak felhatalmazása nélkül térnek el. Például ilyen a 3. § több rendelkezése, a 4. §, de szinte minden §-ban keverednek a Ket. alapján megengedett és a meg nem engedett eltérő szabályok.

2. Ezek után kérdéses, hogy az Étv. ad-e felhatalmazást ezen eltérő szabályok megalkotására. Az R. bevezető része az Étv. 62. § (2) bekezdés a), b), e) és i) pontját jelöli meg felhatalmazó rendelkezésként.

2.1. Az Étv. 62. § (2) bekezdés a) pontja „a telekalakítás, a telekalakítási és építési tilalom elrendelése, továbbá a cseretelekadás részletes szakmai szabályai[nak]” megalkotására hatalmazza fel a minisztert. Ez a felhatalmazás több okból nem szolgálhatott az R. megalkotásának alapjául. Egyrészt a Ket. ismertetett szabályai értelmében az építésügyi közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől kizárólag abban az esetben térhetnek el, ha azt e törvény kifejezetten megengedi, ezért nem lehet az a) pontot a Ket. szabályaitól való általános eltérésre vagy a Ket. rendelkezései melletti (*secundum legem*) szabályok megalkotására vonatkozó felhatalmazásnak tekinteni. Az Étv. kifejezetten „szakmai” szabályokról szól, nem pedig „általános eljárási” szabályokról, ráadásul nem valamennyi eljárásfajta, hanem

csak a felsorolt négy ügýtípus tekintetében. Az R. egyébként e négy tárgykörben nem is tartalmaz rendelkezéseket, hiszen azokról egy másik rendelet, a telekalakítási és építési tilalom elrendeléséről szóló 3/1998. (II. 11.) KTM rendelet tartalmaz szabályokat, a bevezető részben megjelölve, hogy az Étv. 62. § (2) bekezdésének a) pontjában kapott felhatalmazás alapján született.

A 62. § (2) bekezdés b) pontja az építészeti-műszaki tervek tartalmi követelményeinek meghatározására ad felhatalmazást, ami nyilvánvalóan nem alapozza meg az R. II. Fejezetének megalkotását, erről a témakörrel az R. IV. Fejezete rendelkezik.

A 62. § (2) bekezdés e) pontja az építésügyi hatósági ellenőrzés részletes szakmai szabályainak megalkotására ad felhatalmazást, melyről ugyancsak megállapítható, hogy ez ennek az egy eljárásfajtának (hatósági ellenőrzés) a „szakmai” szabályairól szól, nem pedig „általános eljárási” szabályokról, ráadásul ebben a tárgykörben is külön jogszabály, az építésügyi és a műemlékvédelmi hatósági ellenőrzés részletes szakmai szabályairól szóló 47/1997. (XII. 29.) KTM rendelet tartalmaz rendelkezéseket, megjelölve, hogy (a műemlékvédelemről szóló törvény mellett) az Étv. 62. § (2) bekezdésének e) pontjában kapott felhatalmazás alapján került megalkotásra. Összefoglalva megállapítható, hogy az Étv. 62. § (2) bekezdésének a), b) és e) pontja nem teremtette meg az R. II. Fejezete megalkotásának alkotmányos alapját, e törvényi rendelkezések rendeletalkotási alapként való megjelölése (miközben ugyanezen minisztertől vannak ebben a tárgykörben kiadott más rendeletek) alapvető kockázatot jelent a jogbiztonság és a közigazgatás törvény alá rendeltségének, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét képező követelményeire.

2.2. A negyedikként megjelölt felhatalmazó rendelkezés, az Étv. 62. § (2) bekezdésének i) pontja szerint

a miniszter felhatalmazást kap 1. az építésügyi hatósági engedélyezési és kötelezési eljárások lefolytatása részletes szabályainak, 2. az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági határozatok és végzések részletes tartalmi követelményeinek, valamint 3. a kihirdetett veszélyhelyzetet követő tömeges építménykárok helyreállításának engedélyezésére vonatkozó eljárási rend szabályozására. A 3. fordulat szerinti tárgykörben az R. nem tartalmaz szabályokat. A 2. fordulat egyértelműen csak két határozat-fajta, az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági határozatok és végzések részletes tartalmi követelményeinek szabályozására ad felhatalmazást. Ez a felhatalmazás az R. 10. § egyes rendelkezései megalkotását alapozza meg, de ennek során is figyelemmel kell lenni a Ket. ismertetett 13. § (3) bekezdésére, melynek értelmében az eljárási jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől kizárólag abban az esetben térhetnek el, ha azt a Ket. maga kifejezetten megengedi. Ugyanez vonatkozik az i) pont első fordulatában szereplő felhatalmazásra is, mely egyértelműen az adott eljárások lefolytatásának részletes szabályaira ad felhatalmazást, vagyis a Ket. 13. § (5) bekezdésével összhangban nem a Ket.-től való eltérésre, hanem a Ket.-ben nem szabályozott, de e törvény szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthatnak meg.

Mindezek alapján egyértelmű, hogy az R. II. Fejezete mind címében, mind szabályozási tárgyában magasabb szintű jogszabállyal, a Ket.-tel és a felhatalmazó Étv.-vel ellentétes szabályokat tartalmaz, ezért az Alkotmánybíróság azt megsemmisítette. A megsemmisített rendelkezések e határozatban megállapított későbbi időpontban veszítik hatályukat. A miniszternek ez alatt az idő alatt lehetősége van a Ket.-tel összhangban álló eljárási rendelkezések megalkotására.

A határozat közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. szeptember 22.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1495/B/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 134. számában.

AZ ILLETÉK MEGÁLLAPÍTÁSÁRA VONATKOZÓ JOG ELÉVÜLÉSÉNEK ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL

63/B/2007. AB határozat

Nem teszi kiszámíthatatlanná a szabályozást az, ha az illeték megállapításához való jog elévülése nem az illetékkötelezettség keletkezéséhez, mint kezdő időponthoz, hanem a hatóság tudomásszerzéséhez igazodik. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 2003. évi XCII. törvény 164. § (4) bek.]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány vizsgálatá tárgyában indult eljárásban meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 164. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvénynek (a továbbiakban: Art.) az illeték megállapításához való jog elévülését szabályozó 164. § (4) bekezdésével kapcsolatban. Az indítványozó az Art. szabályát alapvetően azért tartja alkotmányellenesnek, mert az szerinte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonsággal ellentétes rendelkezést tartalmaz. Megítélése szerint az Art. az illeték megállapításához való jog elévülésének csak olyan szubjektív határidejét állapítja meg, melynek kezdete a hatóság tudomásszerzése, objektív, az elévülést mindenképpen megszüntető határidőt nem tartalmaz. Az indítványozó felveti, hogy az elévülés kezdete más szabályokban sokkal inkább tekintetbe veszi a jogbiztonság követelményét, így a büntetőjogban az elkövetéshez (vagy tartalmilag annak megfelelő magatartáshoz) kötődik az elévülés kezdete, a szabálysértések esetén pedig – bár van egy, a hatóság tudomásszerzéséhez igazodó szubjektív határidő – az elkövetéstől számított 2 éves objektív határidő a főszabály. Az Art.-nek az adó megállapításához való jogra vonatkozó elévülési szabályát [Art. 164. § (1) bekezdés] is példaként hozza fel. E szabály szerint az adó megállapításához való jog annak a naptári évnek az utolsó napjától számított 5 év elteltével évül el, amelyben az adóról bevallást, bejelentést kellett volna tenni, illetve bevallás, bejelentés hiányában az adót meg kellett volna fizetni. E szabályokkal összevetve emeli ki az indítványozó,

hogy az illeték megállapításához való jog tulajdonképpen sohasem évül el, vagy adott esetben jelentősen hosszú idő után következhet be csak az elévülés, ha az illeték-kötelezettség alapjául szolgáló körülmény csak később jut a kiszabásra jogosult hatóság tudomására. Mindez az indítványozó álláspontja szerint a jogbiztonság sérelmét okozza. Az indítványozó véleménye az, hogy a támadott szabályozás alapján az „illeték kiszabására akár évtizedek múltán is sor kerülhet, ha az akkor jut az illeték kiszabására jogosult hivatal tudomására”, így ez nem egyeztethető össze az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az indítványozó az illeték megállapításához való jog elévülésének szabályát annak kiszámíthatatlansága miatt tartja alkotmányellenesnek. Ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy e szabályok érvényesülése valóban kiszámíthatatlan-e a kötelezett számára. Az illeték megállapításához való jog elévülési szabályai önmagukban nem vizsgálhatók, érvényesülésük szorosan kapcsolódik az illeték-kötelezettség keletkezésének és teljesítésének szabályozásához.

1.1. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) a 3. §-ában szabályozza, hogy az egyes illetékfizetési kötelezettség-fajták milyen esemény vagy magatartás beálltával keletkeznek. Így például az öröklési illeték-kötelezettség az örökös halála napján, az ajándékozási illeték-kötelezettség (ingatlan ajándékozási esetén) az ajándékozási szerződés megkötése napján, a visszerthes vagyónáruházási illeték-kötelezettség – a szerzés módjától függően – a szerződés megkötése napján, árverési vétel esetében az árverés napján, bírósági vagy hatósági határozattal történő szerzés esetén a határozat jogerőre emelkedése napján keletkezik. Az eljárási illeték megfizetésére irányuló kötelezettség az eljárás megindítása iránti kérelem előterjesztésekor keletkezik. Az Itv. további szabályokat tartalmaz a hatósági jóváhagyástól vagy harmadik személy beleegyezésétől függő vagyonszerzési jogügyletekkel kapcsolatos, valamint a felfüggesztő vagy bontó feltételtől, illetőleg a kezdő határidő bekövetkezésétől függő szerződés esetén irányadó illeték-kötelezettség keletkezésére is. Az illeték-kötelezettség teljesítése a kötelezett, illetve az illetékügyben eljáró állami adóhatóság további cselekményei útján törté-

nik. A kötelezettet bejelentési kötelezettség terheli, míg a hatóság a – főszabály szerint a bejelentés útján – tudomására jutott adatok alapján megállapítja az illeték alapját és mértékét. Az illeték megállapításához való jog elévülése a bejelentéssel veszi kezdetét. A kötelezettet terhelő bejelentés elmulasztása esetén az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg az adóhatóság valamely módon az esemény bejelentésének elmulasztásáról tudomást nem szerez.

A kötelezettet terhelő konkrét fizetési kötelezettség az illeték megállapítása után keletkezik, ami azt jelenti, hogy az állami adóhatóságot megillető, az illeték megállapításához való jog elévülése után, e jog érvényesítésének megszűnésével már az illetékfizetési kötelezettség teljesítése sem lehetséges, illetve nem kényszeríthető ki jogszerűen. Az ltv. elévülési szabályokat nem tartalmaz, a 86. § szerint „[a]z illeték megállapításához, valamint az illeték behajtásához való jog elévülésére az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezései az irányadók.”

1.2. Az Alkotmánybíróság a jelen határozatban is irányadónak tekintett korábbi döntésében a következőket állapította meg: „[a]z időmúlás a közigazgatási hatósági eljárásban, így az adójogviszonyban is a jogérvényesítés megszűnését eredményezi. Az elévülési idő leteltét követően az adóhatóságnak megszűnik az a joga, hogy az adókötelezettségek teljesítését ellenőrizze, jogszabálysértés esetén a bevallani elmulasztott adót, a jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatást megállapítsa.” (435/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1976, 1978.) Az Alkotmánybíróság korai határozataiban is foglalkozott már az elévülés szabályozásának a kérdésével. E határozatok [53/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 261.; 54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266.] a polgári jogi természetű jogok és követelések elévülése kapcsán születtek meg, és rögzítették az Alkotmánybíróság alapvető álláspontját az elévülés kérdésében. Eszerint „a követelések elévülésének törvényi szabályozása nem áll ellentétben egyetlen alkotmányos rendelkezéssel vagy alkotmányos elvvel sem. Sőt, a huzamosabb ideig rendezetlen jogi helyzetek lezárása kifejezetten összhangban áll a jogbiztonság követelményét is magában foglaló, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt jogállami tétellel. (...) A különféle jogviszonyok, így a polgári jogi jogviszonyok szabályozása során is a jogalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik egyebek között abban a vonatkozásban is, hogy az egyes jogviszonyok belső sajátosságainak a figyelembevételével az alanyi jogok bíróság előtti érvényesíthetőségének lehetőségét milyen időkorlátokkal biztosítja.” [54/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 266, 267.] További lényeges megállapítás volt, hogy a törvényhozót az Alkotmány alapján nagyfokú szabadság illeti meg arra nézve, hogy az alanyi jog érvényesíthetőségének időkorlátját milyen általános és különös törvényi szabályokba foglalja. A jogalkotó szabadsága ugyanakkor nem korlátlan, mert a szabályozott jogviszony tartalmából, természetéből, a jogviszony lényegi sajátosságaiból kell

fakadnia, és nem vezethet a jogalanyok közötti indokolatlan megkülönböztetéshez. [vö. 53/1992. (X. 29.) AB határozat, ABH 1992, 261, 263.]

Ezeket, a polgári jogi jogokra és követelésekre nézve lefektetett elveket az Alkotmánybíróság az adójogviszonyokkal összefüggésben később is érvényesnek tekintette, rögzítve, hogy az adójogviszonyok kapcsán „is nagyfokú szabadság illeti meg a jogalkotót a jogérvényesítés időbeli korlátozását, vagyis az elévülés kimondását illetően.” (435/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1976, 1978.)

2. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány rendelkezései nem követelik meg meghatározott tartalmú vagy jellegű elévülési szabály megalkotását az illeték megállapításához való jog tekintetében. A szabályozásra nézve az Országgyűlést széles körű szabadság illeti meg. Ezzel a szabadsággal (alkotmányos mozgástérrel) élve alkotta meg a törvényhozó az Art. vizsgált 164. § (4) bekezdését.

Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy ez a szabályozás megfelel-e a jogbiztonság követelményének. Az Alkotmánybíróság állandóan követett gyakorlata szerint a jogbiztonság a jogállam nélkülözhetetlen eleme. „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, 64-65.] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az, hogy az illeték megállapításához való jog elévülése nem az illeték-kötelezettség keletkezéséhez, mint kezdőidőponthoz igazodik, hanem a hatóság (bejelentés útján vagy ennek hiányában más módon történő) tudomásszerzésével veszi kezdetét, nem teszi kiszámíthatatlanná a szabályozást. A szabály világos, egyértelmű, a norma címzettjei ehhez igazítani tudják magatartásukat. Ezen kívül az ltv. és az Art. pontosan meghatározzák a jogalanyok bejelentési kötelezettségeit, azok teljesítésének módját, az ltv. szabályozza a hatóság tudomásszerzésének egyéb módjait, melynek időpontja (egészen pontosan: naptári éve) a jogalany számára is megállapítható. Az Alkotmánybíróság mindezek miatt az Art. 164. § (4) bekezdésének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközése megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Megjegyzí az Alkotmánybíróság, hogy az indítványozó által támadott helyzet – amelyben az adóhatóság tudomásszerzésével indul meg az illeték megállapításához való jog elévülése –, csak akkor következhet be, ha a kötelezett elmulasztja a bejelentési kötelezettsége teljesítését. A bejelentés elmulasztásáról a kötelezett értelemszerűen tudomással bír. Ennek következtében azt is tudnia kell, hogy mivel – az ő hibájából – nem következett be az elévülést megindító esemény, azaz a bejelentés, az elévülés nem kezdő-

dött meg. Nem a jogszabály okozza tehát az esetleg hosszasan elnyúló elévülést, hanem a kötelességét nem teljesítő adózó saját maga.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Budapest, 2009. szeptember 29.

*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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny 2009. szeptemberi számában, 1034. oldal.

AZ ORSZÁGOS IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSI TANÁCS ÖSSZETÉTELÉRE VONATKOZÓ TÖRVÉNYI RENDELKEZÉSEK ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK VIZSGÁLATÁRÓL

97/2009. (X. 16.) AB határozat

I. Az Alkotmány nem zárja ki, hogy az ítélkezési feladatoktól elkülönülő igazgatási tevékenységben a bírói hatalom autonómiájának sérelme nélkül külső szervek, más hatalmi ágak képviselői törvényi felhatalmazás alapján, pontosan megszabott hatáskörök által körülírt módon közreműködjenek. A külső tagok OIT-ban való részvételének intézményesítése nem csupán a bírói hatalmi ág más hatalmi ágakkal való együttműködését célozza, hanem a független bírói hatalmi ág társadalmi kontrolljának a megerősítésére is szolgál.

II. Az igazságügyért felelős miniszter, a két delegált parlamenti képviselő, a legfőbb ügyész, valamint a Magyar Ügyvédi Kamara elnökének OIT-tagsága nem sérti a hatalommegosztás elvét, illetve a bírói függetlenséget. A miniszter és a delegált képviselők tagsága nem áll ellentétben a pártok közhatalom-gyakorlásának tilalmára vonatkozó alkotmányi klauzulával sem.

III. Ha a Kormány meghatározott tagjának valamely intézményben, másik hatalmi ágban való közreműködésére minősített többséget igénylő törvény adott felhatalmazást, ennek keretei csak ugyanilyen módon változtathatók meg. Ez azonban a feladatra és nem az elnevezésre vonatkozik. [Alkotmány 2. § (1) bek., 3. § (3) bek., 5. § (3)–(5) bek.; 1997. évi LXVI. törvény. 35. § (1) bek.]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 35. § (1) bekezdésének „az igazságügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, valamint Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága által kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő” szövegrésze, és a 38. § (3)–(4) bekezdésének alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 37. § e) pontja és 57. §-a vonatkozásában előterjesztett, alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 35. §

(1) bekezdésének „az igazságügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, valamint Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága által kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő” szövegrésze, és a 38. § (3)–(4) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmány preambulumában, 54. § (1) bekezdése, 57. § (1) bekezdése és 70/A. §-a vonatkozásában visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két, egymással összefüggő, illetve egymást kiegészítő indítvány érkezett, amelyek az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) összetételére vonatkozó, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) egyes szabályait az Alkotmány több rendelkezésére hivatkozással támadták. Az indítványokban közös elem, hogy a Bszi. megoldását – a hatalommegosztás elvéből kiindulva – elsősorban a bírói függetlenség alkotmányos elve érvényesülése szempontjából tartják alkotmányellenesnek.

Az Alkotmánybíróság az ügyeket – tartalmi azonosságukra és tárgyi összefüggésükre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közléséről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) (a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdésének megfelelően egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2.1. Az országgyűlési képviselő indítványozó a Bszi. 35. § (1) bekezdésének az igazságügyi- és rendészeti miniszter OIT tagságát lehetővé tévő rendelkezése és a miniszterre vonatkozó helyettesítési rendet meghatározó 38. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint e szabályok a hatalommegosztás elvének sérelme révén az Alkotmány 50. § (3) bekezdése szerinti bírói függetlenség elvébe ütköznek. A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. LV. törvény (a továbbiakban: MKmf. tv.) megváltoztatta ugyanis azt a korábbi helyzetet, amely szerint a bírósági szervezetet irányító OIT testületébe a választott, bírói státussal rendelkezők mellé olyan külső tagok delegáltak, akik vagy maguk is az igazságszolgáltatás résztvevői, vagy olyan szervezetek tagjai, amelyek felelősséget viselnek a bíróságok működtetéséért. Az igazságügy-minisztert így az igazságügyi- és rendészeti miniszter váltotta fel. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2006. (MK 94) IRM utasítás 6. § e) pontjából, illetve a 13. § a) pontjából kitűnően a miniszter döntő

befolyással rendelkezik a rendőrség, mint nyomozó hatóság munkája és tevékenysége felett, „amely kizárja, hogy személyesen illetve helyettese útján részt vegyen a független igazságszolgáltatás irányító testületében, (...) mivel a két tisztség (...) összeférhetetlen”.

Az indítványozó kitért arra is, hogy az egyszerű többséget igénylő MKmf. tv. a Bszi., mint kétharmados törvény rendelkezéseit rontotta le. Azzal, hogy a rendőrség tevékenységéért felelős kormánytag részvétele biztosítottá vált a bíróságokat irányító szervezetben, az MKmf. tv. negatívan változtatta meg a bíróságok helyzetére vonatkozó alkotmányos szabályozást.

2.2. A 2/2006. (MK 94) IRM utasítást – többszöri módosítás követően – az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 9/2009. (VII. 10.) IRM utasítás (a továbbiakban: IRM ut.) váltotta fel. Ez utóbbinak a hatályos állapota részben megegyezik a 2/2006. (MK 94) IRM utasítással az indítványban kifogásolt rendelkezéseivel.

3. A másik indítvány az OIT összetételére vonatkozó szabályokat – a külső tagokra vonatkozóan – teljes egészében támadta. Álláspontja szerint a Bszi. 35. § (1) bekezdése, valamint a 38. § (3)–(4) bekezdése az Alkotmánynak a preambulumába, a jogállamiságra vonatkozó 2. § (1) bekezdésébe, a pártoknak a közhatalom gyakorlásából való kizártságáról szóló 3. § (3) bekezdésébe, a bírói függetlenséget deklaráló az 50. § (3) bekezdésébe, az emberi méltósághoz való jogot tartalmazó 54. § (1) bekezdésébe, a tisztességes eljárás követelményét előíró 57. § (1) bekezdésébe és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó 70/A. § (1) bekezdésébe ütköznek. A Bszi. 37. § e) pontja és az 57. § c) pontja esetében pedig a bírói függetlenséget sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség mutatható ki. Erre figyelemmel az előbbi rendelkezések – részben mozaikos – megsemmisítését, az utóbbiak vonatkozásában pedig mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte.

Az indítványozó kifejtette, hogy a jogállami igazságszolgáltatás, a bíróság függetlensége nem valósulhat meg ott, ahol a bíróságok igazgatási feladatait olyan testület látja el (OIT), amelynek tagjai „nevesített politikai és közigazgatási szervezetek pártpolitikuskuldtöttei”. „A pártérdekeket hivatásból szolgáló OIT tagok” az OIT-ban ellátandó feladataik gyakorlása során veszélyeztetik vagy veszélyeztethetik a bírói függetlenség érvényesülését. A Bszi. általa felhívott rendelkezéseinek alkotmányellenessége erre a helyzetre vezethető vissza. Beadványában részletezte, hogy az igazságügy-miniszter, az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága, valamint a Költségvetési és Pénzügyi Bizottsága által kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő és a helyettesítésükre a törvényben kijelölt személyek közreműködése az OIT-ban, a pártok közhatalom gyakorlásának alkotmányos tilalmát sérti, minthogy ezek a személyek párttagok, illetve pártpolitikuskok. A legfőbb ügyész és a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke esetében pedig szakmai szerepük szól az

OIT tagság ellen, ami csorbítja az elkülönült bírói hatalom önállóságát.

Hivatkozása szerint nem megnyugtató, hogy a határozathozatali mechanizmus csak elvileg zárja ki a közvetlen pártirányítást, mivel a felsorolt személyeknek az operatív feladatokban és az ellenőrzési folyamatokban való közreműködése lehetőséget biztosít az informális befolyásolásra, végső soron a jogállamiság és a bírói függetlenség elvének korlátozására. A befolyásolás legfőbb célpontja a Legfelsőbb Bíróság, mert döntései ellen nincs jogorvoslat. Így viszont más, hasonlóan erős lehetőséggel nem rendelkező személyek és szervezetek hátrányos helyzetbe kerülhetnek, ami sérti a diszkrimináció tilalmát.

Az indítványozó szerint a pártdelegáltaknak a szervezetre való nem kívánatos ráhatása legerőteljesebben az OIT-nak a Bszi. 39–40. §-ában felsorolt feladatai ellátásakor nyilvánulhat meg. Az illetéktelen befolyásszerzést támogatják, ezáltal a bírói függetlenség, valamint a tisztességes eljárás elvét, és az Alkotmány jogegyenlőségi tételeit, az emberi méltósághoz való jogot, illetve a diszkrimináció tilalmát sértik továbbá a Bszi. 52. § szerinti, az OIT tagok jogait és kötelességeit meghatározó normák.

Végül kitért még arra, hogy a külső OIT tagok és az OIT Hivatalának vezetője esetében hiányoznak az elemi összeférhetetlenségi szabályok. Ezeknek kellene garantálniuk, hogy az érintett személyek ne álljanak hozzátartozói kapcsolatban a pártok felső vezetéséhez tartozókkal, országgyűlési képviselőkkel, a kormány tagjaival és az államtitkárokkal, a Legfőbb Ügyészség vezetőivel és a Magyar Ügyvédi Kamara tisztségviselőivel.

4. Az Alkotmánybíróság eljárása során beszerezte az igazságügyért felelős miniszter és az OIT elnöke véleményét.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

1. A bírói szervezetet az 1997. évi igazságszolgáltatási reform átalakította. A reform célkitűzései között szerepelt a hatalommegosztás kiteljesedése és a bírói függetlenség fokozott védelme érdekében a bíróságok külső igazgatásának (igazságügy-miniszter által történő) megszüntetése és a „bírói önigazgatás” szervezetrendszerének létrehozása.

E folyamat részeként a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény átalakította a bíróságra vonatkozó X. fejezet rendelkezéseit és az Országgyűlés négy további, a bíróságok szervezetére, működésére, a bírák és az igazságügyi alkalmazottak jogállására vonatkozó törvényt alkotott. Elfogadta a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvényt (Bszi.); a bírák jogállásá-

ról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvényt (a továbbiakban: Bjj.); az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvényt; az ítélőtáblák székhelyének és illetékességi területének megállapításáról szóló 1997. évi LXIX. törvényt.

2. Az OIT-ot az Alkotmány – jogállását és a bírói szervezetben elfoglalt helyét meghatározóan – a bíróságok igazgatását végző olyan testületként definiálja, amely a feladatát a bírói önkormányzati szervekkel együtt látja el. A létrejött új igazgatási modell intézményei, az igazgatás rendszerét meghatározó alapelvek, az igazgatást ellátó testületek hatásköri szabályai nem kerültek be az Alkotmányba, így az új modell részletes tartalma az abból közvetlenül nem vezethető le.

Az OIT az Alkotmány alapján, törvény által létrehozott szerv, amelynek a státusát, a bírósági szervezetrendszerben elfoglalt helyét, az összetételét, a feladatait és hatásköreit, működésének szabályait a Bszi. rendelkezései írják körül. Ezekből kitűnően az OIT jogi személy, nem állandóan ülésező, olyan igazgatási testület, amelynek választott, bírói tagjai többségben vannak a delegált tagokkal szemben. Döntéseit – szűk kivételekkel – egyszerű többséggel hozza. Feladatai ellátásához – a törvényben meghatározott esetben és az ott rögzített keretek között – az irányítása alatt lévő Hivatal közreműködését veszi igénybe. Az OIT tevékenységét a bírói függetlenség elvének tiszteletben tartásával köteles gyakorolni; a Legfelsőbb Bíróság vonatkozásában pedig az igazgathoz kapcsolódó feladatot korlátozott mértékben lát el.

A jogkörét és feladatait meghatározó normákból következően az OIT ítélkezési tevékenységet nem folytat, azzal összefüggő irányítási, ellenőrzési jogkörök közvetve sem illetik meg. Ennek megfelelően a Bszi. a grémium hatáskörébe igazgatási természetű, a bíróság, mint szervezet működtetésével kapcsolatos jogosítványokat utal. Ellát költségvetéssel, gazdálkodással kapcsolatos szervezési, ellenőrzési, tervezési, vizsgálati, elosztási feladatokat, gyakorol munkáltatói és személyügyi jogkört (vezetői kinevezések, felmentések, igazgatási vizsgálat, irányítás, fegyelmi), adminisztratív teendőket (a bírói pályázatokkal, kinevezésekkel összefüggésben), közreműködik a jogalkotásban (jogszabály-kezdeményezéssel és véleményezéssel).

3.1. Az igazságszolgáltatás igazgatási modelljére vonatkozóan nincsenek nemzetközi standardok. Az ENSZ, az Európa Tanács – az önálló nemzetközi jogalanyisággal nem rendelkező – a Nemzetközi Bírói Egyesület dokumentumai, illetve a nemzetközi egyezmények a független és pártatlan bíróság követelményét, az ahhoz való jogot deklarálják, de az igazgatásra vonatkozó standardokat nem tartalmaznak. [Így: az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény; az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi

Egyezségokmánya az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló R (94) 12. számú Ajánlásáról szóló dokumentum, vagy a Bírák Jogállásáról szóló Európai Charta.]

Az Európa Tanács keretén belül működő, a Bírák Konzultatív Tanácsa által 2001-ben közzétett Álláspont, amely elvárásként fogalmazza meg a legfelsőbb igazságszolgáltatási tanács felállítását, amelynek több mint felét – a szervezeten belül érvényesítendő arányos rendszerben (felső- és alsó bíróságok tagjai) – a bírák közül kell megválasztani. További, követendő elvként rögzíti, hogy a külső tagok a parlament által delegálhatók/kinevezhetők/választhatók. A tagok mandátuma határozott időre szól. A tanács feladata a bírói függetlenség biztosítása és hatásköre a személyi kérdésekben való döntés.

3.2. A jogrendszer hasonlóságára tekintettel mintaadó európai államokban mára általánossá vált az – az összetételében változatos – igazgatási „főtanácsok” felállítása, amelyek hatásköre, a bírósági igazgatásra kifejtett tényleges hatása eltérő. Alapvetően három modell különböztethető meg, s az adott modell vezérelvei szabják meg a „főtanácsnak” a rendszeren belül ellátott feladatait, tényleges súlyát.

Hagyományosnak az ún. „tisztán” külső igazgatási modell tekinthető, amelyben a bírósági igazgatás az igazságügyi tárca feladata, bár „bírói tanácsok” ma már ezen a rendszeren belül is rendelkeznek érdemi feladatokkal, mint a bírák választása és a fegyelmi ügyekben való döntés (pl.: Németország).

Az ún. vegyes modellben a bírói főtanács és/vagy a bírói testületek, illetve az igazságügyi kormányzat között oszlik meg az igazgatás. Az ilyen minta alapján szerveződő igazgatás országoként alig összehasonlítható, rendkívül változatos megoldásokat követ. Némely országban a tanács feladatköre erősen kötődik az ítékezés szakmai jellegű felügyeletéhez, elsősorban a bírói tevékenység ellenőrzésének formájában (pl. Málta, Belgium), míg máshol elsősorban a költségvetési és adminisztratív kérdésekkel, az igazságszolgáltatás „menedzselésével” foglalkozik (pl. az észak-európai államokban). Esetenként a jogköre irányelvek kidolgozására és az alsóbb bíróságok bírónak előléptetésére terjed ki (Szlovákia).

A feladat jellege nem feltétlenül igényel a tanácson belül bírói többséget (Svédország), bár inkább ez a jellemző. A tanácsok összetétele sokszínű. Van, ahol a testület vegyes bírói-ügyész grémium (Belgium); másutt szakszervezeti delegáltak is tagjai (Svédország), vagy a bíróságon nem bíróként dolgozó személyek vesznek részt a munkájában.

A harmadik modellben az igazságügyi főtanácsok a bírósági igazgatás teljes spektrumában irányító szerephez jutnak (Olaszország, Spanyolország, Portugália, Franciaország), de az egyes államok között van különbség a grémium súlyát illetően. Ez tükröződik a tagok választásának módjában, a tanács hatáskörében,

a személyügyi kérdések feletti befolyásukban; összefügg azzal, hogy a testületnek mennyiben fő profilja az igazgatás, a bíró tagok mellett más teendőt is el látnak-e. (Olaszországban, Spanyolországban a bíró tagok a betöltött tisztségük fennállása alatt nem ítéleznek.) Az e kategóriába tartozó országok mindegyikében jelen vannak a „főtanácsban” más hatalmi centrumok megjelenítői, illetve az általuk delegált vagy választott nem bíró tagok.

IV.

Az indítványok nem megalapozottak

Az Alkotmánybíróság döntése megalapozásához áttekintette korábbi határozatainak a hatalommegosztásra, a bírói függetlenségre, a pártok szerepére vonatkozó korábbi döntéseit. E határozatok – jelen ügyben is releváns lényege – az alábbiak szerint összegezhető:

1. Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvét már a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatától, működése kezdetétől „a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelveként” ismerte, bár azt az Alkotmány önállóan nem nevesíti (ABH 1990, 136, 137.). Későbbi döntéseiben az elvből kiindulva vizsgálta nem csupán a klasszikus hatalmi ágak elkülönülésére vonatkozó garanciákat, hanem – az alkotmányos szervek közötti együttműködés követelményének figyelembevételével – az önálló hatalmi tényezővé vált szervezetekre vonatkozó szabályokat; továbbá a „fékek és egyensúlyok” tételének tükrében mindazon, nem az államszervezet részeként működő intézményekre irányadó rendelkezéseket, amelyek állami feladatokat látnak el.

Az 53/1991. (X. 31.) AB határozat az elvet konkrétan a bírói hatalomra értelmezve megállapította, hogy a hatalmi ágak elkülönülése nem jelenti egyben a hatalmi ágak korlátozhatatlanságát; az egyes hatalmi ágaknak vannak egymást korlátozó jogosítványai (ABH 1991, 266, 268.). Ezeket az alaptételeket a testület a 33/1993. (VI. 11.) AB határozatában kiegészítette azzal, hogy az elvet a demokratikus jogállam egyik alkotóelemének tekinti (ABH 1993, 256, 261.). Az 55/1994. (XI. 10.) AB határozat pedig tényként deklarálta, hogy az Alkotmány a hatalommegosztás elvére épül (ABH 1994, 296–297.).

A 62/2003. (XII. 15.) AB határozat összefoglalva az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát, leszögezte: „Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti demokratikus jogállam megvalósulásának feltétele többek között: 1. a hatalommegosztás elve, 2. az elválasztott alkotmányos szervek együttműködési kötelezettsége, 3. az elválasztott szervek eljárási és döntési autonómiájának, döntéshozatalának kölcsönös tiszteletben tartása, 4. az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok léte és betartása. (...)”

A hatalommegosztás elve (...) »nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a

másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.« [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.]

2. A hatalommegosztás elvének a bírói hatalmi ágra vonatkozó értelmezése során az Alkotmánybíróság mindig is kitüntetett figyelmet fordított – az elvvel szoros összefüggésben álló – bírói függetlenség alkotmányos tartalmára. Erre vonatkozó gyakorlatát a hatalommegosztás szempontjából – az egyes bírói függetlenségének tartalmára vonatkozóan is – a 750/B/2002. AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) szervezeti oldalról tüzetesen áttekintette; majd a külső- és belső függetlenség, illetve az igazgatási jogkörök és az ítélezési feladatok kapcsolatára vonatkozó szempontokkal kiegészítve a 20/2005. (V. 26.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.) ismét összegezte.

Az 53/1991. (X. 21.) AB határozat a bírói hatalom legfontosabb ismérveként megállapította, hogy az „az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, mely az erre rendelt szervezet útján vitássá 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 (ABH 1991, 266, 267.).

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben rámutatott: „Az Alkotmánybíróság számos alkalommal hangsúlyozta, hogy a bírói hatalmi ág kitüntetett helyet foglal el az államszervezetben, és az is »állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. « [Így 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 356.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769., legutóbb a 13/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 85, 96.]”

Az Abh1. a 19/1999. (VI. 25.) AB határozat nyomán leszögezte azt is, hogy „a bírói hatalom sem korlátlan: (...) »Maga az Alkotmány fogalmazza meg az ítélezési tevékenység törvényi alávetettségét, mint a bírói függetlenség alkotmányos korlátját. A bírói függetlenség egyedi aspektusában tehát a bíró szervezeti és státusbeli szabadságának garanciáját jelenti, annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező erejű és végrehajtható döntését mindenféle befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, belső meggyőződése szerint hozza meg.« (ABH 1999, 150, 153.)”

Az Alkotmánybíróság az Abh 2.-ben – szintúgy a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatból kiindulva – hangsúlyozta a bírói függetlenség külső és belső aspektusai közötti különbséget; azt hogy: „A bírónak mindenkitől

– más bírótól is – függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár az külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről.” A bírói függetlenséget igazgatási oldalról sem korlátozhatják a szervezeten belüli, praktikus szempontokon alapuló intézkedések, vagy a szervezeten kívülről eredő, célszerűségi megfontolások. „A jogalkotóra mindez azt a kötelezettséget hárítja, hogy az ítélezési tevékenységgel szorosan összefüggő igazgatási szabályok megalkotása során is az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően járjon el.” (ABH 2005, 202, 220-222.)

3. A pártokra vonatkozó álláspontját az Alkotmánybíróság legutóbb a 27/2008. (III. 12.) AB határozatában összegezte. Az előzményi döntésekre utalással kimondta, hogy az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésében foglalt a „pártok szabad működése és a népakarat kialakításában való közreműködés nem korlátozhatatlan jogok.” (ABH 2008, 289, 295.) Tartalmi korlátot éppen az Alkotmány 3. § (3) bekezdése jelent, amely – már a 962/B/1992. AB határozat szerint – a pártok és a közhatalom szétválasztásának követelményét alkotmányos szabályként fogalmazza meg. Ebből pedig az is fakad, hogy „egyetlen párt sem irányíthat egyetlen állami szervet sem.” (ABH 1995, 627, 631.) A 63/2008. (IV. 30.) AB határozat a szétválasztás elvével kapcsolatban megállapította, hogy ez nyújt védelmet a közhatalom szervezeti és hatásköri, gazdasági összefonódásaival szemben (ABH 2008, 559, 566, 582.).

V.

1. A hatalommegosztás elvének biztosíték jellegéből következik, hogy „demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs (...)” A megosztott hatalom szükségszerűen korlátozott hatalom, ez a visszaélés gátja [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.]. Következésképpen a hatalommegosztás és a bírói függetlenség érvényesülését nem a bírói szervezet és a másik két hatalmi ág, a „non-governmental” szervezetek, valamint a politikai, társadalmi rendszer egyéb szereplői közötti kapcsolatok hiánya definiálja. Ebből a szempontból jelentősége van annak, hogy, az ítélezésre vonatkoztatott bírói függetlenség alkotmányos elve nem azonosítható a bíróságok funkcióspecifikus tevékenységének keretét adó bírósági szervezet függetlenségével. Elsődlegesen az Alkotmány keretei között megalkotott törvényeknek kell arra kellően erős garanciákat nyújtaniuk, hogy a bírói szervezet és a más hatalmi centrumok közötti „érintkezés” során a hatalomkoncentrációt kizáró megoldások érvényesüljenek. A szabályozott, nyilvános, az együttműködés minőségét mindenki számára átláthatóvá tévő kooperációs formák az ítélezési tevékenységet nem érinthetik, abban a bírói függetlenség alkotmányos elvének teljes körűen érvényesülnie kell.

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem általában a bíróságok igazgatására kialakított rendszer alkotmá-

nyosságát vizsgálta. Az indítványok keretei között maradva arról döntött, hogy az OIT külső tagjaira vonatkozó hatályos Bszi. szabályozás sérti-e az alkotmányellenesség alapjául megjelölt alkotmányi rendelkezéseket.

Az önálló bírói hatalmi ág közhatalmi tevékenysége az igazságszolgáltatási feladatok ellátásában materializálódik. Az Alkotmány 50. § (1)–(2), valamint (4) bekezdései maguk is elválasztják az igazságszolgáltatási és az igazgatási feladatokat. Demokratikus jogállamban az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében megkövetelt bírói függetlenség a bírói tevékenység meritumát jelentő ítélkezési tevékenység elengedhetetlen feltétele. Az ennek megvalósulásához nélkülözhetetlen szervezeti és személyi garanciákat a bíróságok igazgatásáról szóló rendelkezésekben követett megoldások nem ronthatják le. Bár a bíróságok igazgatása közvetlenül nem jelenik meg az igazságszolgáltatási tevékenységükben, de a szervezeti és státusbeli kérdésekhez hasonlóan – az igazgatási vezetők tevékenységén keresztül (az ügykiosztás rendjétől kezdődően, az ítélkezési tevékenység feltételeinek biztosításán, az adminisztratív tevékenység folyamatos ellenőrzésén keresztül, a bírói tevékenységről szóló vizsgálatokig bezárólag) – kihat azok ellátására.

Az Alkotmány 50. § (4) bekezdése kijelöli az igazgatást ellátó, illetve abban résztvevő testületeket, ám azok összetételét, működését, feladatait nem írja körül. Így – az Alkotmány további rendelkezéseit is figyelembe véve – az igazgatási tevékenység alakításakor a jogalkotói szabadság érvényesül. Kétségtelen tény, hogy az OIT-nak az alaptörvényi szinten megvalósult konstituálásával a bírósági igazgatás jellege megváltozott. Azaz, hogy az igazgatás egyes fő alanyai az Alkotmánynak a bírói szervezetről szóló fejezetében kerültek meghatározásra, az igazgatás nem telepíthető más hatalmi ágakhoz. Az igazgatási struktúra megváltoztatása azonban nem a hatalommegosztás elvére, hanem elsődlegesen a bírói függetlenség legmagasabb szintű biztosítására vezethető vissza, minek folytán azt az Alkotmány továbbra sem zárja ki, hogy abban külső szervek, más hatalmi ágak képviselői törvényi felhatalmazás alapján, pontosan megszabott hatáskörök által körülírt módon közreműködjenek.

Az ítélkezési függetlenséget az igazgatás bármely modelljében a többi hatalmi ágnak, az alkotmányos szerveknek, de a bírói szervezeten belül működő igazgatási testületeknek, ilyen feladatokkal megbízott személyeknek (vezetőknek) is tiszteletben kell tartaniuk, erre törvényi garanciák kellenek. A hatalommegosztás aspektusából nézve a külső tagoknak az igazgatásban való közreműködést biztosító szabályozás alkotmányos korlátja minden olyan szervezeti megoldás, amely a testületben más hatalmi ágak javára egyoldalú erőltetést okoz, vagy – akár közvetett módon – érdemi befolyást enged az ítélkezés alakulására. A független ítélkezésnek ugyanis az autonóm bírói szervezet adja meg a kereteit, amiből következően a bírósági igazgatás is –

annak lényege folytán, az ítélkezésre vonatkoztatott bírói függetlenség elvének érvényesülésétől eltérő jellegű – olyan biztosítékokat kíván meg, amelyek intézményesen kizárják, hogy az ítélkezési munkában joga kívüli „akaratok” érvényesüljenek.

Az Alkotmány 50. § (4) bekezdéséből általában véve tehát nem következik az olyan szabályozás alkotmányellenessége, amely – az ítélkezési feladatoktól távolmaradó igazgatási tevékenységben – a bírói hatalom autonómiájának sérelme nélkül más hatalmi ágaknak, alkotmányos szervezeteknek, intézményeknek is részvételi lehetőséget biztosít. E tekintetben továbbra is érvényes azonban az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozatában foglalt azon megállapítás, amely szerint az Alkotmány 50. § (3) bekezdése alapján „a minden külső befolyástól független bírói ítélkezés feltétel nélküli követelmény és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll.” (ABH 1994, 84, 85–86.)

Ennek biztosítékai lehetnek az OIT működésére vonatkozó szabályok. Ezek közül kiemelendő, hogy az OIT csak testületi döntéseket hoz, a grémiumon belül az egyes tagoknak önálló döntési joga semmilyen kérdésben nincs. A szavazatok egyenértékűek, a döntések többségi szavazás útján születnek, melynek során a külső tagok – számarányuknál fogva – a tisztségüket választás útján elnyerő, bíró tagok akaratával szemben semmilyen az ítélkezés függetlenségét, semlegességét veszélyeztető döntést nem kényszeríthetnek ki. Önmagában ilyen garancia továbbá, hogy az OIT összetételében megjelent a pluralizmus. Az igazgatásban résztvevő külső, más hatalmi ágak és alkotmányos szervek súlyát, befolyását az is korlátozza, hogy az egyenlő jogokkal rendelkező külső tagok eleve több hatalmi centrum – előre meghatározott szabályozók szerinti – delegáltjai, azaz egymás irányában is ellensúlyt jelentenek, vagy legalábbis jelenthetnek. A testületben résztvevő külső tagok a törvények által szabályozott keretek között kötelesek ellátni feladataikat, működésükért önmaguk és részben a delegáló szervek is felelősséget viselnek.

Ennek figyelembevételével kell tehát vizsgálni, hogy a külső tagok részvétele a hatályos jogi környezetben sérti-e az Alkotmány bármely felhívott rendelkezését.

2. Az első indítványozó az igazságügyért felelős miniszternek „rendészeti miniszter státusában” való OIT-ban történő közreműködését támadta, a második indítványozó valamennyi külső tag részvételét kifogásolta. Elsőként ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Kormányt képviselő miniszternek a grémiumban való tagsága sérti-e a hatalommegosztás és a bírói függetlenség alkotmányos elvét.

2.1. A hatalommegosztás elvének érvényesülése a demokratikus jogállamiság követelményének csupán az egyik eleme, amelynek „ideál-tipikus” formában történő megvalósulása éppen azért nem létezhet, mert – az alkotmányos szervek együttműködése nélkül – az a közhatalom működőképességét veszélyeztetné.

A hatalommegosztás elvének elismerése mellett, az Alkotmány több rendelkezése is lehetővé teszi a bírói hatalomba való „külső beavatkozást”. A bírák kinevezésére a köztársasági elnök jogosult, a Legfelsőbb Bíróság elnökét ő jelöli, elnökhelyettesét ő nevezi ki. A Parlament a köztársasági elnök javaslatára választja meg a Legfelsőbb Bíróság elnökét. Ezek a szabályok nem kizárólag a bírói hatalom legitimációjáról szólnak, hanem a hatalmi ágak és alkotmányos intézmények közötti egyensúlyteremtés olyan biztosítékai, amelyek a másik két klasszikus hatalmi ág viszonyában is fellelhetők. Ugyanakkor a bíróság – bár mindelelőtt fő tevékenységével, az ítélezéssel képez elensúlyt valamennyi hatalmi tényezővel szemben – ezekből a folyamatokból sem kirekesztett. A bírói testületek véleményét is kifejező jelöléssel, véleménynyilvánítással befolyásolja a személy-kiválasztást.

2.2. A Kormány és a bíróság közötti viszonyra vonatkozóan az Alkotmány nem tartalmaz a fentiekhez hasonló közvetlen rendelkezéseket; közvetett érintkezési pontok azonban kimutathatók.

A Kormány feladatait mindenekelőtt az Alkotmány 35. §-a határozza meg. E szerint ellát – többek között – alkotmány- és jogvédelmi feladatokat, felelős a törvények végrehajtásáért. Az ezekkel kapcsolatos hatásköreit miniszterei útján gyakorolja, akik a Kormánynak és az Alkotmány 39. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlésnek is felelősséggel, illetve beszámolási kötelezettséggel tartoznak.

A jogállam működéséhez, az alkotmányos rend fenntartásához evidens módon hozzátartozik az alkotmányos szervek, intézmények – így a bíróságok – folyamatos működésének biztosítása, ami nem nélkülözheti a kormányzati tevékenységet. Ez többféle feladatot jelent. A Kormány esetében ide tartozik mindenekelőtt – az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontja alapján – eredeti és végrehajtó jellegű, a miniszter esetében – az Alkotmány 37. § (3) bekezdése szerint és annak keretei között – a törvényekben vagy a kormányrendeletekben adott felhatalmazás alapján ellátott, a bíróságok működésével és az ítélezési tevékenységgel összefüggő jogalkotási kötelezettség (990/B/1995. AB határozat, ABH 1997, 824, 825.). Ebben a körben az igazságügyért felelős miniszter számos jogszabály felhatalmazást tartalmazó, illetve kötelezést megállapító rendelkezése alapján, több szálon kapcsolódik az igazságszolgáltatás szervezetéhez és működéséhez (például: a büntetés-végrehajtással, a szakértői tevékenységgel kapcsolatos feladatok, nemzetközi jogsegély nyújtása és kérése).

Az igazságügyért felelős miniszter az OIT-ban viselt tisztségével a bíróságok igazgatásában nem kapott olyan különleges, többletjogköröket, melyek folytán a Kormány kivételes súlyra, túl-hatalomra tehetne szert a bíróságok (bírák) működés felett. A bíró és nem bíró tagokkal sem a testület munkájában való részvételekor, sem azon kívül – burkolt befolyást jelentő – hierarchikus viszonyban nem áll; pozíciója másokéval

egyenrangú. E kontextusban a garanciákat – többségben – közvetlenül az Alkotmány tartalmazza.

A minisztert vezetési és irányítási jogkör csak az Alkotmány 37. § (2) bekezdésének keretei között illeti meg; amely kizárólag az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágára és a neki alárendelt szervekre terjed ki. Az OIT pedig nem tartozik ezek sorába.

3. A fentiekből következően a hatalommegosztás elve az igazságügyért felelős miniszter OIT tagsága kapcsán nem sérül.

A korábban már kifejtettek szerint az ítélezési tevékenységgel összefüggő tartalmi feladatok ellátására maga az OIT sem kapott hatáskört, konkrét ügyek (a soron kívüliség elrendelését kivéve) és az egyes bírók ítélezési tevékenysége kapcsán jogosítványai nincsenek. Az ítélezési gyakorlatot sem ajánlásokkal, sem egyéb módon kifejezésre juttatott elvárásokkal nem befolyásolhatja. Szabályzatkötési jogköre kizárólag az igazgatási feladatokra terjedhet ki és jogszabályok által körülhatárolt [Bsz. 39. § q) pont]. Minthogy pedig a bírói függetlenség követelménye az ítélezésre vonatkozik, ennek sérelmét az igazságügyért felelős miniszter részvétele nem veti fel.

4. Az első indítványozó azt sérelmezte, hogy az igazságügyért felelős miniszter egyben a rendszert felelős kormánytag, ami a hatalommegosztást és a bírói függetlenséget sértő összefonódást jelent. Ugyanezen indítványozó arra is hivatkozott, hogy a minősített többséggel meghozott Bsz. támadott rendelkezésének módosítására egyszerű szótöbbséget igénylő törvénnyel került sor, ami szintúgy alkotmányellenes.

Mivel a két problémafelvetés az Alkotmánybíróságnak a kétharmados törvények vizsgálata kapcsán kialakult határozatai tükrében szorosan összefügg egymással, az indítvány két elemének együttes vizsgálata indokolt.

4.1. Az Alkotmány a minősített többséggel történő szabályozás követelményét egyrészt alapjogokkal összefüggésben, másrészt intézmények szervezetére, működésére vonatkozóan írja elő.

A 4/1993. (II. 12.) AB határozat megállapította, hogy a minősített többség követelményének alkotmányosan jól körülírható, a rendszerváltás sajátos politikai körülményeire visszavezethető funkciója van. Ugyanakkor a minősített és az egyszerű többséggel elfogadott törvények között értékhierarchia nem áll fenn, az Alkotmánybíróság pedig esetről esetre dönti el, hogy a vizsgált szabályozás érint-e olyan koncepcionális kérdést, amely minősített többséggel történő elfogadást igényel. (1993, 48, 61–63.).

4.2. Az intézményi kétharmadra vonatkozóan először a 31/2001. (VII. 11.) AB határozat összegezte a törvényalkotással szemben fennálló követelményeket. A döntés hangsúlyozta, hogy a minősített többség követelménye a szabályozási koncepció védelmét jelenti az egyszerű többséggel elfogadott törvényekkel szemben. Ezért a módosításakor mindig vizsgálándó,

hogy a minősített többség igénye adott tárgykörben mire vonatkozott. (ABH 2001, 258, 260–264.).

E tételek alapján folytatta le az Alkotmánybíróság a vizsgálatot egyes közigazgatási szervek megnevezésének változása kapcsán felmerült problémakört illetően a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában is. Az indokolásból kitűnően a feladat- és hatáskört szabályozó normák esetében a minősített többség kérdése számos aspektusban merülhet fel. A határozat jelen ügyben releváns megállapítása szerint vannak olyan esetek, amikor „az államigazgatási szerv jogállása nem a minősített többséggel elfogadott feladat- és hatáskört szabályozó törvényi rendelkezésen alapul” és adott törvényi rendelkezés csupán kiválasztja, megjelöli az államigazgatási rendszeren belül az adott feladat ellátására jogosult szervtípust. Amikor az ilyen államigazgatási szervet intézményesítő jogszabály az átszervezés következtében módosul, az ugyan értelemszerűen magával vonja a 2/3-os törvényben is a szerv megnevezésének megváltozását, de ha a minősített többség szerinti törvényben a kiválasztott szerv feladata, hatásköre nem változik, ez nem érinti a 2/3-os törvény szabályozási koncepcióját. (ABH 2007, 750, 767–771.)

4.3. Az Alkotmány 50. § (5) bekezdése előírja, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról, továbbá a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az első indítványozó álláspontja szerint ez a rendelkezés sérült, amikor az OIT összetételére vonatkozó támadott rendelkezésbe az igazságügy-miniszter helyett az igazságügyért felelős miniszter megjelölés került. Ez ugyanis az igazságügyi- és rendészeti minisztert jelöli.

Az alkotmányossági probléma eldöntésekor – csakúgy, mint a 90/2007. (XI. 14.) AB határozat esetében – figyelembe kell venni az Alkotmány 34. §-át. A jelölt szabály eredetileg csak a minisztériumok felsorolására tartalmazott rendelkezést, ami „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2006. évi LIV. törvény 1. §-ával megváltozott. Ez beiktatott az Alkotmány 34. §-ába egy (2) bekezdést, mely szerint: „Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja.”

Az Alkotmány (új) 34. § (2) bekezdése sem változtatott azon, hogy ha a kormány tagja számára kétharmados törvény biztosít hatáskört, jelöl meg ellátandó feladatot valamely testületben, biztosít jogokat (közreműködést) – éppen a semlegesség követelményével fémjelzett hatalmi ág irányításában – ennek megváltoztatására csak minősített többséget igénylő szabályozás útján van mód. Mindezek fényében az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Bszi. 35. § (1) bekezdésének bekövetkezett változása a 2/3-os törvény vonatkozásában feladat- vagy hatáskört bővítő, változtató szabálynak minősül-e, vagy éppen ellenkezőleg,

az elnevezés-változás minősített többség szempontjából irreleváns.

5.1. A hatalommegosztás követelményébe beletartozik, hogy az egyes hatalmi ágak az Alkotmány és a jogszabályok keretei között működési struktúrájukat szabadon alakíthassák.

A Kormány a feladat- és hatásköre ellátása érdekében célszerűnek ítélt struktúra kialakításában nagy szabadságot élvez [részletesen pl.: 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 62.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 38]. A kormányzati szerkezet alakításának alkotmányos korlátja, hogy a kialakult struktúrának meg kell felelnie azon alkotmányi rendelkezéseknek, amelyek a kormányt az alaptörvényben meghatározott feladatai ellátására képessé teszik. Ezen túlmenően a kormányzati szerkezeten belül a tárcák feladatainak alakításáért a politikai felelősséget a mindenkor kormány viseli.

5.2. Az intézményi kétharmadra vonatkozó alkotmánybírósági döntésekből következően, ha a Kormány meghatározott tagjának valamely intézményben, másik hatalmi ágban való „közreműködésére” minősített többséget igénylő törvény adott felhatalmazást, ennek keretei csak ugyanilyen módon változtathatók meg. Ez azonban a tartalomra (feladatra) és nem a formára (elnevezésre) vonatkozik.

A most vizsgált esetben nem az – absztrakt értelemben vett – eredeti kormánytag másik miniszterrel való „felváltásáról” van szó. A minősített többséget igénylő törvényben eredetileg felhatalmazott miniszter igazságszolgáltatással összefüggő hatáskörei változatlanok maradtak. Hangsúlyozandó, hogy a miniszter az OIT-ban való részvételével összefüggésben nem kapott olyan új jogköröket, amelyek révén a testületben való működésekor rendészeti szempontokat érvényesíthetne. A Bszi. támadott rendelkezése még elnevezésében sem utal arra, hogy az OIT külső tagjaként a kormány képviselője felhatalmazottá vált volna rendészeti aspektusok képviselésére. Túl azon, hogy a miniszteri felelősségre figyelemmel a miniszter ezt köteles tiszteletben tartani, a tőle független külső tagok és a többséget jelentő bírák testületi tagsága kellő ellensúlyt jelent a miniszter esetleges ilyen irányú törekvéseivel szemben.

6. A kifejtettekre figyelemmel nem állapítható meg, hogy az igazságügyért felelős miniszter rendészeti miniszterként ellátott feladatai révén a hatalommegosztás követelménye sérülne; a bírói függetlenség tekintetében pedig a 2. pontban kifejtettek szerint szintén nem áll fenn alkotmányos összefüggés. Tekintettel továbbá arra, hogy a Bszi. szerinti hatás- és feladatkörök a miniszter OIT tagságával kapcsolatban nem változtak, az intézményi kétharmadra vonatkozó alkotmányos követelmények sérelme szintúgy nem igazolható.

7. A Bszi. 38. § (3) bekezdésének a miniszter helyettesítésére vonatkozó szabályát mindkét indítványozó kifogásolta.

Az előző pontokban, az OIT feladataira, a minisz-

ternek az abban betöltött pozíciójára irányadóan kifejtettekből az következik, hogy a testület hatás- és feladatköre szempontjából ez nem okoz alkotmányossági problémát.

VI.

A második indítványozó az Országgyűlés bizottságai által az OIT-ba delegált két tag részvételét is kifogásolta. Ebben az esetben az indítványa nem csupán az Alkotmánynak a hatalommegosztásra és a bírói függetlenségre vonatkozó szabályain, hanem a pártokra vonatkozó rendelkezésén is alapult.

Az Országgyűlés és a bíróságok közötti kapcsolatra vonatkozóan az IV. fejezet 2.1. pontjában már kifejtettek szerint az Alkotmány közvetlenül is tartalmaz rendelkezéseket.

A működési „függetlenség”, a kölcsönös ellensúlyozás, valamint az együttműködés összetett rendje része mindkét hatalmi ág működésének. Feladataik ellátásában függetlenek egymástól és más hatalmi ágaktól, az együttműködést viszont a Bszi. rendelkezései a már említetteken túl is támogatják. Ilyennek tekinthető az, hogy az OIT-ot a 39. § e) pontja szerint a bíróságok feladatköreit érintő jogszabályok alkotását kezdeményezheti és véleményezi a bíróságokat érintő jogszabályok tervezetét.

A képviselők feladata a parlamenti bizottságok munkájában való részvétel. A bizottságok a parlament törvénykezdeményező, véleményező, javaslattevő, ellenőrző szervei. Az Alkotmánybíróság az 53/2003. (XI. 5.) AB határozatában a bizottságok szerepének éppen a jogállamiság és a hatalommegosztás szempontjából tulajdonított kiemelkedő jelentőséget. (ABH 2003, 596, 566, 575.). Ettől a szerepkörtől nem idegen, hogy formalizált rendben kapcsolatot tartsanak más hatalmi ágakkal, vagy képviseljék a törvényhozást más hatalmi centrumokban.

Az OIT-ba delegált képviselőknek a bírósági igazgatásban betöltött szerepköre sem a képviselőnek, sem a bizottságnak, sem a parlamentnek nem biztosít olyan többlet jogosítványt, ami a két hatalmi ág között egyensúly-eltolódásra vezetne. Az a tény, hogy a bíróságok működési helyzetéről a Parlament két fontos bizottsága – az ítélkezés függetlenségének sérelme nélkül – szerezhet közvetlen információkat, elősegítheti a közhatalom működésének zavartalanosságát.

A parlamenti bizottságok delegáltjainak az OIT tagsága, a testületben betöltött szerepe kapcsán nem merül fel olyan elem, amely bármely ponton átlépné az Alkotmánybíróság 22/1999. (VI. 30.) AB határozatában – ugyan a média kuratóriumok ügyében – de a befolyásolás általános mércéjeként megállapított kritikus küszöböt (ABH 1999, 176, 188, 199.); így a hatalommegosztás követelménye nem sérül. A bírói függetlenség és a most vizsgált tagok szerepe között pedig az V. fejezet 2. pontjában kifejtettekre figyelemmel szintúgy nincs összefüggés, mint az igazságügyért fe-

lelős miniszter esetében. Így az indítvány ebben a részében is megalapozatlan.

VII.

A második indítványozó az alkotmányellenesség megállapítását azon az alapon is kérte, hogy az igazságügy-miniszter és az OIT-ba delegált képviselők párttagsága sérti a pártok közhatalom-gyakorlásának tilalmára vonatkozó alkotmányi klauzulát.

1. Az indítványban megnevezett három OIT tag tisztsége nem párttagsághoz kötött, így nem feltétlenül áll fenn a kifogásolt állapot. Az Alkotmánybíróságnak a képviselők egyenrangúságát megállapító 27/1998. (VI. 16.) AB határozata nyomán (ABH 1998, 197.), a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat tartalmazza, hogy a független képviselőt is megilleti egy bizottsági tagság [33. § (2) bekezdés], s nem kizárt, hogy az a Bszi. rendelkezésével érintett valamely testület legyen. A támadott norma pedig nem ír elő semmilyen kívánalmat a delegált képviselővel szemben.

2. Az Alkotmány 3. § (3) bekezdése a pártok és az állam elválasztására vonatkozik, nem a pártok parlamenti szerepét kérdőjelezi meg, s nem is a képviselők párttagságát tilalmazza [962/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 627, 630.; 53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165, 168.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat ABH 1998, 197, 201.].

A tilalmi klauzula csak a pártok közvetlen hatalomgyakorlását tiltja meg, ami a pártok és az állam szervezeti elkülönítésével garantálható. A pártok közvetlenül nem irányíthatnak állami szerveket, bizonyos közhatalmi szférák „párttalanítottak” (például éppen a bíróság), és egyes – az állam demokratikus működése szempontjából kiemelt, a hatalommegosztás szempontjából garanciát jelentő – tisztségek gyakorlásából tagjai is kizártak.

A 27/1998. (VI. 16.) AB határozat megállapította, hogy a mandátumok igazolásával és a képviselői eskütelletel a parlament elvágja „a választásokhoz kötődő köldökszínort”, s ekkortól a szabad mandátummal rendelkező képviselő a törvényhozás tagjaként látja el mindazokat a feladatokat, amelyek gyakorlását a törvény kötelezővé vagy lehetővé teszi számára (ABH 1998, 197, 203.). Ezzel lényegét tekintve változik meg a képviselő és a párt viszonya; a párttagként mandátumot szerzett képviselő, a független társával azonosan „állami hivatal” viselőjévé válik. Ebben a minőségében eljárva és nem párttagsága révén jogosult a törvényhozási munkában való részvételre, felelőssége is ehhez igazodik. [Vö.: *Sólyom László: Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban* (Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 135. p.)]

A bírói hatalom az Alkotmánnyal a pártbefolyás alól kivett hatalmi ág, ami az ítélkezési tevékenységben megkívánt bírói függetlenség és az ehhez kapcsolódó más alkotmányos elvek, szabályok garanciája.

Mint az már tisztázódott, az OIT ítélkezési tevékenységet nem lát el, azzal összefüggő hatáskörei még felügyeleti jogkörben sincsenek. Mindazonáltal a testületbe delegált képviselő nem párttagként, hanem ez említett „állami hivatal” hordozójaként vesz részt a grémium munkájában. Ugyanez érvényes a párttag miniszterre is, azzal, hogy rá a miniszteri felelősség szabályai külön is irányadók.

A képviselők és a miniszter OIT tagsága ezen túlmenően sem jelent közvetlen hatalomgyakorlást. A testületben betöltött tisztségüket törvény által meghatározott rendben, az ott meghatározott keretek között, kötött eljárási szabályok szerint látják el. Erre a felhatalmazást nem a párttól, hanem a törvényhozástól, a (választási ciklusokon átívelő) törvény biztosította stabilitás alapján kapják.

A kifejtettek alapján a felsoroltak párttagsága nem ütközik az Alkotmány 3. § (3) bekezdésébe. Ezért az indítványt e vonatkozásban is el kellett utasítani.

VIII.

A második indítványozó kifogásolta a további delegált (szakmai) OIT tagok részvételét is a bírósági igazgatásban.

A külső tagok OIT-ban való részvételének intézményesítése nem csupán a bírói hatalmi ág más hatalmi ágakkal való együttműködését célozta, hanem – az igazgatás belterjességének megakadályozásával – a független bírói hatalmi ág társadalmi kontrolljának megteremtésére is szolgált. A bírói önigazgatás elvére épülő rendszerek változatos megoldásokat követnek abban, hogy az igazságszolgáltatási tanácsokban mely szervezetek, testületek és milyen számban töltik be azt a szerepet, amelyek ebben a kontrollban szerephez jutnak. Ennél fogva az Alkotmánybíróság a testületbe ex officio delegált szakmai tagok részvétele kapcsán is csupán azt vizsgálta, hogy részvételük sérti-e az indítványozó által felhívott alkotmányi rendelkezéseket, és nem azt, hogy a törvényhozó által követett, alkotmányosan nem kifogásolható kontroll-cél milyen más eszközökkel érhető el, vagy érhető el hatékonyabban.

1. Az ügyészség szinte minden tevékenységével szorosan kötődik a tág értelemben vett igazságszolgáltatáshoz, amire számos alkotmánybírósági határozat rámutatott.

Az 52/1996. (XI. 14.) AB határozat megállapította, hogy az „igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyészség alkotmányos kötelessége.” A bűnüldözési és a büntetőeljárás feladatainak ellátásakor közvetlen alkotmányos felhatalmazás alapján jár el (ABH 1996, 159, 161.). Az 1/1994. (I. 7.) AB határozat kimondta, hogy az ügyészt az állampolgárok alkotmányos jogainak védelme érdekében a polgári bíróság előtt is fel léphet (ABH 1994, 29, 34, 36.). A 19/1999. (VI. 25.) AB határozat azt hangsúlyozta, hogy az Alkotmány a bíróság és az ügyészség kötelezettségeit közel azonosan határozta meg (ABH 1999, 150, 152.).

A legfőbb ügyész interpellálhatóságára vonatkozó 3/2004. (II. 17.) AB határozat az ügyész közjogi státusával kapcsolatban megállapította, hogy döntéseiről, feladatai végrehajtásáért nem visel politikai felelősséget, az ügyészség működéséért szakmai felelősség terheli. Éppen ezért más alkotmányos szerv vagy közjogi méltóság által sem utasítható. Deklarálta továbbá, hogy az Alkotmány 53. § (3) bekezdése szerint a legfőbb ügyész által vezetett ügyészség „önálló szervezet, amely – a bíróságokkal szemben – bár nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet.” (ABH 2004, 48, 58–59, 61–62, 64.)

A felsorolt és további döntések világossá tették, hogy az ügyészség szakmai szervezet, amely az Alkotmányban meghatározott feladatait szakmai törvények alapján látja el. Az ügyészség a bíróság felett semmilyen kontrollt nem lát el, megszűnt az erre szolgáló törvényességi felügyeleti joga. A szervezet fejének a bíróságok igazgatásában való részvétele nem áll ezzel összefüggésben, annak során ugyanis az ítélkezési tevékenységet érintő feladatokat az OIT működésére a törvényben megfogalmazott korlátok folytán nem gyakorolhat.

Ennél fogva a Legfőbb Ügyész OIT-ba történő delegálása a bírói függetlenségre vonatkozó alkotmányos szabállyal nem áll összefüggésben. Ezért az indítványt e tekintetben is el kellett utasítani.

2. Az Alkotmánybíróság működése kezdetétől hangsúlyozta az ügyvédi hivatásnak az igazságszolgáltatás és az eljárásjogok rendszerébe való beágyazottságát, illetve a tevékenység szabályozásának közjogi vonatkozásait.

Az ügyvéd közjogi státusa, eljárási jogai és kötelezettségei törvény által szabályozottak. „Az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magántevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magántevékenységként különül el a közhatalomtól.” E formában ugyanakkor intézményesen, független szakértőként tekintélyt és jogvédelmet biztosít a közszférával, a szervezett közhatalommal szemben is. Ennek „az ügyvédi kamara mint köztestületi szerv ad garanciát és nyomatékot.” [2/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 130.]

Az ügyvédi kamara tisztségviselői – így az Országos Ügyvédi Kamara elnöke is – az ügyvédi kamara tagjai által választott tisztségviselők. Velük szemben a törvény keretei között csupán maguk az ügyvédek gyakorolnak „jogokat”. Ugyanakkor az ügyvédi kamara elnöke a bíróságok eljárására közvetlen rálátással rendelkező ügyvédek képviselő olyan tisztségviselő, aki ügyvédként maga is közvetlen tapasztalatokkal rendelkezik a bíróságok működéséről. Így az ügyfelekkel való érintkezés révén többszörösen is alkalmas a kontroll szerep ellátására.

A kifejtettekből következik, hogy a kamara elnökének OIT tagsága sem konkrét ügyek elintézésével kapcsolatos. Ebben a viszonyban semmilyen hatalmi

szempont nincs jelen. Ennél fogva az ügyvédi szervezet képviselőjének részvétele sem jár a felhívott alkotmányi rendelkezések sérelmével.

IX.

A második indítványozó a bírói függetlenségre való hivatkozással külön sérelmezte a külső OIT tagokra és a Hivatalvezetőre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok hiányát is.

1. A Bszi. – címe szerint – a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szól, rendelkezései a bírókra vonatkoznak. Ez alól csak az teremt kivételt, hogy az OIT összetételét a jogrenden belül ez a jogszabály tartalmazza, ami azt jelenti, hogy a Bszi. 35. § (1) bekezdése legitimálja a külső tagok részvételét a bíróságok igazgatásában. Mivel azonban az igazgatás a bírósági szervezet részévé vált, annak – az Alkotmányban is nevesített – legfőbb letéteményese, mint testület, a bírói szervezet részének tekintendő, így a működésére, hatáskörére, stb. irányadó szabályoknak az e törvénybe történő integrálása nem töri meg azt az elvet, hogy a Bszi. a bíróságokra vonatkozó törvény. Ennek megfelelően „Az OIT létszáma és összetétele” című fejezete is (a helyettesítésre vonatkozó szabályok kivételével) csak a hivatásos bírakkal, az OIT-ban betöltött szerepükkel foglalkozik. Megválasztásukhoz köti a mindenkor OIT létrejöttét, az OIT alakuló ülésének időpontját.

Az indítványozó által felhívott, a Bszi. 37. §-a a külső tagok vonatkozásában nem is értelmezhető, mert kizárólag olyan rendelkezései vannak, amelyek a bírói léttel, a bírói működéssel állnak kapcsolatban. Bevezető fordulata eleve a „választás” kifejezést tartalmazza, a külső tagokat pedig nem választják, azok a tisztséghez kötöten delegált tagok.

A külső tagok más hatalmi ágakhoz, szervezetekhez tartoznak, így a rájuk vonatkozó szabályozás azokra a státusz-törvényekre tartozik, amelyek az általuk az OIT-ban megjelenített szervezetre vonatkozik. Így a delegált tagok összeférhetlenségére vonatkozó normák is ezeknek a szervezeti törvényeknek az integráns részei. Csak azok fényében (és nem a bírák speciális helyzetét körülíró jogszabály keretei) értelmezhetők, amelyek a képviselt szervezetet és abban a külső OIT tagok helyzetét meghatározzák.

A képviselők esetében a saját szervezetre vonatkozó normáktól való elszakított értelmezés tilalma következik már az Alkotmánybíróság 55/1994. (XI. 10.) AB határozatából is. E döntés lényege szerint: „[a]bból a tényből, hogy a magyar Alkotmány a hatalommegosztás elvén nyugszik, nem lehet közvetlenül kötelező összeférhetlenségi szabályokat levezetni. (...) Az Alkotmány nem elvek kimondásával ad keretet az összeférhetlenség jogi szabályozásának, hanem maga tételesen szabályozza a képviselők hivatali összeférhetlenségét. (...)” Meghatározza azon eseteket, amelyek az a hatalommegosztás szempontjából alkotmányosan relevánsak, a további esetek szabályozását pe-

dig a törvényhozóra bízva. Az újabb esetek megállapításának azonban van alkotmányos korlátja, a törvényhozó alapvető jogot szükségtelenül nem korlátozhat; magából a hatalommegosztás elvéből pedig a konkrét szabályozás tartalma nem vezethető le. (ABH 1994, 296, 300–301.)

Az indítványban foglaltakra figyelemmel utal továbbá az Alkotmánybíróság arra, hogy az összeférhetlenség eseteiben is csak azokat a normákat vizsgálhatja, amelyek a jogszabályok által behatárolt felelősségi rendszerbe tartoznak, a normatív kontextustól eloldott feltételezések alkotmányossági értékelésébe nem bocsátkozhat. Így a vizsgálat tárgyai nem lehetnek azoknak, az indítványban felhozott rejtett befolyásolásnak az esetei, amelyek a külső tagok és bírósági vezetők tekintetében is jogilag körülírhatatlan kategóriákra (pl. pártok felső vezetésébe tartozó személyekkel való viszony) vonatkoznak, vagy az etika területére tartoznak. Azokra, az illetéktelen módszerekben megnyilvánuló incidensekre vonatkozóan pedig, amelyek ez utóbbit meghaladják – összeférhetlenségi esetek mellett vagy azok hiányában is – a büntető jogszabályok rendelkezései az irányadók.

Minderre tekintettel, továbbá arra, a már többször hangsúlyozott tényre figyelemmel, hogy a bíróságok igazgatása az ítélkezéstől a hatályos rendszerben is élesen elválik, nem megalapozott az Alkotmány 50. § (3) bekezdése tekintetében fennálló mulasztás megállapítására vonatkozó indítvány sem; ezért azt el kellett utasítani.

2. A hivatalvezető tisztségével kapcsolatos kizárási szabályokat az indítványozó által is felhívott 57. § tartalmazza. Mivel azonban az OIT hivatalvezetője a Bszi. 56. § (1) bekezdése szerint hivatásos bíró, rá mindazon kizáró okok is vonatkoznak, amelyeket a bírák esetében az Alkotmány, illetve a Bjj. rendelkezései megállapítanak (22–24. §-ok). A Bszi. 56. §-a ezen kívül további a pozíciójához tapadó kizáró okokat is megállapít vele szemben.

A hivatalvezető hatáskörét a Hivatalra vonatkozó szabályok megszabják (54–55. §). Nem tagja az OIT-nak, a bíróságokat érintő döntések meghozatalában nem vesz részt. A bírák tekintetében felügyeleti, ellenőrzési jogkört nem gyakorol, a velük kapcsolatos adminisztratív feladata is – a más jogszabályok által körülhatárolt – központi személyi nyilvántartás vezetésére korlátozódik.

Mindebből következően a hivatalvezetővel szemben további összeférhetlenségi okok sem a hatalommegosztás követelményéből, sem a bírói függetlenségre vonatkozó alkotmányos szabályból nem vezethetők le. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványt is, mint nem megalapozottat elutasította.

X.

1. A második indítványozó által felhívott az Alkotmány preambuluma, illetve a további alkotmányi rendelkezé-

sek és a Bszi. támadott szabályai vonatkozásában az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § c) pontja alapján az indítványt visszautasította. Az indítvány nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdésében az indítványokkal szemben támasztott általános követelményeknek, illetve az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indítványokkal szemben támasztott követelményeknek. [Összefoglalóan: 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144, 177–178.; részletesen: még 26/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 398, 432–433.]

Az indítvány tükrében az emberi méltósághoz való jog és annak speciális rétege a diszkrimináció alkotmányos tilalma, mint alapjogok, az OIT-ra, mint igazgatási testületre és annak delegált tagjaira vonatkozóan,

nem értelmezhetők. Ugyanez a helyzet a tisztességes eljárás követelményére vonatkozó okfejtéssel is. A preambulum pedig önmagában véve sem olyan normatív szabály, amely az alaptörvény rendelkezéseitől elszakítva, önálló követelményrendszert tartalmaz.

Ezen alkotmányi rendelkezések és a támadott jogszabályok között fennálló releváns alkotmányjogi érvelést az indítványozó nem fejtett ki.

2. Az Alkotmánybíróság határozatának Magyar Közlönyben való közzétételét az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. október 13.

*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. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 222/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 146. számában.

A KÖZPONTI HITELINFORMÁCIÓS RENDSZER ADATKEZELÉSI SZABÁLYAINAK ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL

723/B/2005. AB határozat

Alkotmányos a személyes adatoknak a hitelképesség vizsgálatához és a hitelezési kockázat mérlegeléséhez kötött ötéves időtartamú kezelése, amennyiben azt a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások prudens működésében, folyamatos, azonnali és mindenkor fizetőképességének biztosításában megjelenő közérdek teszi szükségessé. Az adatkezelésben megnyilvánuló korlátozás az adatkezelés időtartamától függetlenül arányos, amennyiben a potenciális adósok megfelelő tájékoztatást kapnak adataik lehetséges és tényleges kezeléséről, illetve jogorvoslattal élhetnek a jogszerűtlen adatkezelés esetében. [Alkotmány 59. § (1) bek., 70/A. § (1) bek., 1996. évi CXII. törvény 130/I. § (1)–(4) bek.]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Lenkovics Barnabás* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András*, *dr. Paczolay Péter* és *dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 130/I. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Indokolás

II.

I.

Az indítványozó első beadványában a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 54. § (10) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte. A kifogásolt szabály úgy rendelkezett, hogy a késedelmes tartozás megszűnését követően legfeljebb öt évig tarthatók nyilván és kezelhetők a természetes személy adósokra vonatkozó adatok a központi hitelinformációs rendszerben (BAR). Az indítványozó álláspontja szerint, miután az adós visszafizette a teljes tartozását, a hitelinformációs rendszer jogalap nélkül tartja nyilván a személyes adatokat. Ezért a kifogásolt szabályozást az indítványozó ellentétessnek tartotta az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével, amely elismeri a személyes adatok védelméhez való jogot. Továbbá a támadott szabályozást ellentétessnek tartotta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 5. §-ával, amely kimondja, hogy személyes adatot csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet kezelni. Az indítványozó az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésére hivatkozva azt állította, hogy kétharmados többséget igénylő törvényben szabályozott alapjog nem korlátozható egyszerű többséggel elfogadott törvényben. Végezetül az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 70/A. §-ára, és azt állította, hogy a támadott rendelkezés vagyoni és egyéb helyzet szerinti megkülönböztetést tartalmaz: az adóslistára azok az adósok is felkerülnek, akik nem megbízhatatlanságuk miatt nem tudták visszafizetni a hitelt, hanem személyi körülményeikben bekövetkezett változások (állás elvesztése, rokkantság) miatt.

Az indítvány benyújtását követően az Országgyűlés a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLXXXVIII. törvény 37. § (1) bekezdés a) pontjával hatályon kívül helyezte a kifogásolt rendelkezést, és a Hpt. XX/A. fejezetében részletesen újraszabályozta a központi hitelinformációs rendszert (KHR). Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon, fenntartja-e indítványát a hatályos szabályozás tekintetében.

Az indítványozó újabb beadványában a Hpt. 130/I. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte, mivel ez a rendelkezés tartalmilag lényegében azonos a korábban támadott szabályozással. Az indítványozó – fenntartva korábbi indítványát – úgy ítélte meg, hogy a volt adósok személyes adatainak öt évig tartó kezelése ellentétes az Alkotmány 59. § (1) és (2) bekezdésével, valamint a 70/A. § (1) és (2) bekezdésével. Ugyanakkor az indítványozó a szabályozással kapcsolatos formai kifogását nem tartotta fenn.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta meg, hogy a Hpt. 130/I. § (1) bekezdése szerinti öt évig tartó adatkezelés ellentétes-e az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében elismert személyes adatok védelméhez való joggal. Az indítványozó az adatkezelés időtartamát kifogásolta, ezért az Alkotmánybíróság eljárása nem terjedt ki a KHR egészének, tulajdonosi viszonyainak és egyes további elemeinek alkotmányossági felülvizsgálatára.

1.1. Mivel a Hpt. XX/A. fejezete személyes adatoknak az érintettek beleegyezésétől független kezeléséről rendelkezik, az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a szabályozás alapjog-korlátozást valósít meg.

„Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát szükséges, hogy a korlátozás megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” [30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 879/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 397, 401.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a személyes adatok védelméhez való jog korlátozásának tartalmi vizsgálata először az adatkezelés céljának vizsgálatát igényli. Az adatkezelés legfőbb garanciája ugyanis a célhoz kötöttség. „Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. (...) A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, 'készletre', előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.” [először: 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.] A magánszférához való jog és ezen belül az információk önrendelkezési jog korlátozását „nyomós közérdeknek” kell igazolnia. [56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313., valamint az általa hivatkozott 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 67, 71.]

Az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban általános érvénnyel mondta ki, hogy „ha a törvényi szabályozás csupán az elvont alkotmányossági mércét ismétli meg, ez önmagában nem felel meg a szabadságkorlátozást lehetővé tevő törvénnyel szemben támasztott alkotmányossági kritériumoknak. (...) Az alapjog-korlátozásnak az elérendő cél és az alkalmazott eszköz viszonyában határozott törvényi rendelkezésen kell alapulnia.” (ABH 2000, 241, 273–274.)

Tehát a személyes adatok védelméhez való jog korlátozására csak akkor kerülhet sor, ha alapvető jogok védelme vagy konkrétan meghatározott nyomós közérdekű cél szükségessé teszi az adatkezelést. [2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20.; 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 70.; 29/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 148, 153.; 46/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 219, 221.; 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191, 194.; 718/B/2000. AB határozat, ABK 2009. február, 164, 166.]

Ezért jelen esetben az Alkotmánybíróságnak először azt kell megállapítania, hogy a vizsgált jogszabályból pontosan megállapítható-e az alapjog-korlátozás oka, illetve célja.

A Hpt. 130/A. § (1) bekezdése szerint a központi hitelinformációs rendszer olyan zárt rendszerű adatbázis, „amelynek célja a hitelképesség differenciáltabb megítélésének és ezáltal a hitelezésnek szélesebb körű lehetővé tétele, valamint a referenciaadat-szolgáltatók biztonságosabb működése érdekében a hitelezési kockázat csökkentésének elősegítése.” A (2) bekezdés kimondja, hogy a KHR-ben kizárólag az e törvényben meghatározott referenciaadatok kezelhetők. A (4) bekezdés alapján a természetes személy referenciaadataira vonatkozó adatkérési igény kizárólag a Hpt.-ben meghatározott egyes pénzügyi szolgáltatásokra irányuló szerződés vagy a külön törvényben meghatározott befektetési hitel nyújtására, illetőleg értékpapír-kölcsönzésre vonatkozó szerződés megkötését megalapozó döntés meghozatalához vagy a Hpt. 130/J. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatás megadásának céljára használható fel. Tehát jelen esetben a szabályozás nem tesz lehetővé készletező adatgyűjtést, mert a Hpt. meghatározott, konkrét célhoz (a hitelképesség vizsgálatához, továbbá a hitelezési kockázat mérlegeléséhez) kapcsolja az adatok nyilvántartását és továbbítását, valamint előre meghatározza a felhasználói kört [Először: 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 44–45.]

A hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások mint gazdasági jogalanyok közérdekű tevékenységének megítélésakor az Alkotmánybíróság irányadónak tekinti a 42/2006. (X. 5.) AB határozat következő megállapítását: „a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül magánérdek áll előtérben, közvetetten, a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó.” (ABH 2006, 520, 529.) A hitelezési tevékenység nemcsak a hitelező pénzügyi intézmények (a Hpt. szerinti hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások) érdeke. A Hpt. 11. § a) pontja szerint a pénzügyi intézmények prudens működése „óvatos, körültekintő és megbízható” működést jelent. A 70. § alapján a „hitelintézet a prudens működésre vonatkozó előírások betartásával úgy köteles a rábízott idegen és saját forrásokkal gazdálkodni, hogy folyamatosan fenntartsa azonnali fizetőképességét (likviditását) és mindenkor fizetőképességét (szolvenciáját).” A hitelintézetek fizetőképességének fenntartása a potenciális

lakossági és vállalkozói hitelfelvevőknek is érdekük. Emellett a hitelintézetek prudens működését garantáló, illetve elősegítő rendelkezések közvetve a betétesek megtakarításait védik. Továbbá figyelembe kell venni azt is, hogy a KHR törvényi szabályozása a hitelintézetek önszabályozását váltotta fel, amely nem tartalmazott megfelelő garanciákat a személyes adatok védelmére. Következésképpen a megfelelő hitelezési jogviszonyok jogszabályi feltételeinek biztosítása olyan nyomós közérdek, ami indokolja a személyes adatok KHR-beli kezelését.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéssel kapcsolatban úgy foglalt állást, hogy a meghatározott, nyomós közérdek jelenti azt a szükségességet, amely alkotmányosan indokolja az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében elismert személyes adatok védelméhez való jog korlátozását.

1.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy – a szükségességen túlmenően – arányos mértékben korlátozza-e a támadott rendelkezés személyes adatok védelméhez való jogot.

A Hpt. 130/I. § (1) bekezdése alapján a KHR-t kezelő pénzügyi vállalkozás a késedelmes tartozás megszűnésétől öt évig kezeli az érintett személyek törvényben meghatározott adatait. A hitelszerződést kötő magánszemélyek adatai két esetben kerülhetnek ebbe a nyilvántartásba. A Hpt. 130/C. § (1) bekezdése alapján azok a természetes személyek, akik a Hpt.-ben meghatározott egyes pénzügyi szolgáltatásra vonatkozó szerződésben, valamint a külön jogszabályban meghatározott hallgatói hitelszerződésben vállalt fizetési kötelezettségüknek oly módon nem tesznek eleget, hogy a lejárt és meg nem fizetett tartozás összege meghaladja a késedelembe esés időpontjában érvényes legkisebb összegű havi minimálbért és ezen minimálbérösszeget meghaladó késedelem folyamatosan, több mint kilencven napon keresztül fennállt. Emellett a KHR tartalmazza egyes adatait azoknak a természetes személyeknek is, akik a pénzügyi szolgáltatásra vonatkozó szerződés, valamint a hallgatói hitelszerződés megkötésének kezdeményezése során valótlan adatot közöltek, hamis vagy hamisított okiratot használtak, ha mindez okirattal bizonyítható. Tehát a hitelszerződések esetében hitelmulasztás és felróható ügyfélmagatartás alapján kerülnek természetes személyek adatai a rendszerbe. (Ezen túl a bankkártya-visszaélésekkel összefüggő adatokat tartalmaz a KHR.)

Az Alkotmánybíróság – tekintettel az adatkezelés alanyi körére – úgy ítélte meg, hogy a személyes adatoknak a tartozás megszűnését követően öt évig tartó nyilvántartása és kezelése (törvényben meghatározott esetben továbbítása) összhangban áll az adatkezelés céljával és alkalmas a cél elérésére, mert elősegíti a hitelképesség differenciáltabb megítélését, valamint a hitelezési kockázat mérlegelését. Vagyis – az indítványozó előfeltevésével szemben – nem az eredeti hitelszerződésre vonatkozó jogviszony indokolja az adatkezelést, hanem az esetleges újabb jogviszony létesítése

előtti információszerzés. Az alkotmányossági kérdés megítélésénél annak is jelentősége van, hogy a Hpt. vizsgált szabályozása nem zárja ki a KHR-ben szereplő természetes személyeket a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó szerződések köréből, hanem a rendszer fenntartásában közreműködő referenciaadat-szolgáltatók informálását segíti. Tehát a KHR érdemben nem befolyásolja a hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások és a magánszemélyek szerződési szabadságát.

Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette azt is, hogy a Hpt. módosítását követően kibővült az ügyfelek információs önrendelkezési jogát biztosító rendelkezések köre. A Hpt. 130/J. § (1) bekezdése alapján a referenciaadat-szolgáltató a pénzügyi szerződés megkötését megelőzően köteles írásban tájékoztatni a természetes személyeket arról, hogy adataik bekerülhetnek a KHR-be [b) pont]. Továbbá az adatátadás előtt 30 nappal arról is írásban tájékoztatni kell az érintett személyt, hogy az adatok bekerülnek a KHR-be, ha nem tesz eleget a szerződésben foglalt kötelezettségének [c) pont]. Ezek mellett a Hpt. részletesen szabályozza az ügyfelek tájékoztatáshoz és kifogás előterjesztéséhez fűződő jogait, valamint – különleges eljárási szabályokkal – kereset indítását teszi lehetővé a nyilvántartott referenciaadatokkal összefüggésben (130/L–130/O. §).

Az Alkotmánybíróság a 62/2009. (VI. 16.) AB határozatban foglalt állást a meghatározott jogviszony megszűnését követő adatkezeléssel kapcsolatban. A határozat szerint a felsőoktatási hallgatói jogviszony megszűnése után a hallgatók adatainak további kezelésének „számos célja lehet. Lehetővé teszi a pályakövetést és az oktatáspolitikai stratégiai tervezését, valamint szükségessé válik abban az esetben, ha a volt hallgató a későbbiekben ismét hallgatói jogviszonyt kíván létesíteni (például az állami támogatás megítéléséhez). Egyes esetekben pedig az adatok hosszú időn át történő tárolása kifejezetten a hallgató érdeke; ennek segítségével a felsőoktatási intézmény az adatkezelési időn belül hiteles igazolást tud kibocsátani a megszerzett oklevélről, diplomáról, végzettségről.” (ABK 2009. június, 696, 710.) Az idézett határozat – egyebek mellett – a munkáltatói jogok gyakorlását a

szükségességet megalapozó közérdekű célnak ismerte el, és a „hosszú időn át történő adattárolást” arányosnak minősítette.

Mindezekre figyelemmel jelen ügyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy – tekintetbe véve az adatkezelés célját és az adatkezelés Hpt.-beli garanciáit – nem minősíthető a személyes adatok védelméhez való jog aránytalan korlátozásának, hogy a Hpt. 130/I. § (1) bekezdése a késedelmes tartozás megszűnését követően öt évig lehetővé teszi természetes személyekre vonatkozó referenciaadatok kezelését. Az Alkotmányból kényszerítően nem következik, hogy a Hpt. a hitelképesség megítélése és a hitelkockázatok mérlegelése céljából öt évnél rövidebb időtartamú adatkezelést írjon elő.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 59. §-ával összefüggésben előterjesztett részében elutasította. Az Alkotmánybíróság az indítványi kérelem alapján kizárólag az adatkezelés idejéről foglalt állást. Az Alkotmánybíróság eljárása nem terjedt ki a Hpt. 130/I. §-a és az azzal összefüggő többi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára.

2. Az indítványozó álláspontja szerint a Hpt. 130/I. § (1) bekezdése vagyoni és egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetést tartalmaz, ezért ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ával. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a kifogásolt szabály nem rendelkezik a KHR-re vonatkozó szabályozás személyi hatályáról, ezért értelemszerűen nem alapozhatja meg az indítványban említett hátrányos megkülönböztetést. Az érintett természetes személyek köréről a Hpt. 130/C–130/E. §-ai rendelkeznek. A szabályok szerint a nyilvántartásba való felvétel függhet a lejárt és meg nem fizetett tartozás összegétől, a hitelszerződésben részes személy magatartásától és egyéb körülményektől.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy Hpt. 130/I. § (1) bekezdése nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 70/A. §-ával, ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2009. október 19.

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

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a döntéssel, annak indokolásával is, azonban a döntést további érvekkel is alátámasztanám.

Jelen ügyben a hitelező pénzügyi vállalkozások és a hitelfelvevő adósok magánjogi viszonyában nemcsak a résztvevő felek magánérdekeire, hanem a hitelezési kockázat minimalizálására – tehát a pénzforgalom, a vagyoni forgalom, a háztartások és a gazdasági élet biztonságára – ezekre együttesen mint alapvető közérdekre is figyelemmel kell lennie a jogalkotónak.

Az Alkotmánybíróság korábban más összefüggésben már vizsgált más nyilvántartásokat. Az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatban a 15/1995. (III. 13.) AB határozatában kifejtette, hogy annak „nyilvánossága az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog (...) egyik garanciális biztosítéka” [ABH 1995, 88, 90.]. A cégnyilvántartással először a 11/1990. (V. 1.) AB határozat foglalkozott, kimondta, hogy a cégnyilvántartás olyan közérdekű adatokat tartalmaz, amelynek a megismeréséhez – az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésére is figyelemmel – mindenkinek joga van. A 955/B/1998. AB határozat szerint továbbá „a közhiteles cégnyilvántartás részét képező cégjegyzék adatai között szerepelnek a cégek természetes személy tagjaira, a cégjegyzésre jogosultakra, a könyvvizsgálóra, valamint a felügyelő bizottsági tagokra vonatkozó adatok is. Ezen adatok alapvető jelentőségűek a forgalom biztonsága, illetőleg a hitelezői érdekek védelme szempontjából” [ABH 2000, 787, 788.].

Jelen ügy megítélése szempontjából annak van kiemelkedő jelentősége, hogy a pénzügyi vállalkozások a betétesek megtakarításait helyezik ki a hitelfelvevőknek. A támadott jogszabályi rendelkezés így tehát nem kizárólag két magánfél – azaz a hitelező és az adós – közvetlen jogviszonyát szabályozza, hanem az érintett adatok nyilvántartása valójában a közvetítő intézményrendszer (hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások rendszere) *prudens* működésének mint nyomós közérdeknek a záloga. Az érintett referenciaadatok nyilvántartása nem csak az egyes hitelezők magánérdeke, hanem a betétesek összességének – mint társadalmi csoportnak – a biztonságát is szolgálja, a felelős eladósodásra készítéssel pedig az adósok érdeke is. A pénzpiac, a pénzforgalom biztonsága tehát nyilvánvaló közérdek.

Ezzel összefüggésben utalok arra, hogy a Ptk.-ban – amely a magánjogi vagyoni és személyi viszonyok alapvető kódexe – is számos példa található arra, hogy két fél magánjogi viszonyában a közérdekre is tekintettel kell lenni [5. § (2)–(3) bekezdés: ha a joggal való visszaélés a nemzetgazdaság megkárosítására irányul vagy nyomós közérdeket sért; 75. § (3) bekezdés: ha a személyes önrendelkezés társadalmi érdeket sért; 81. § (3)–(4) bekezdés: közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetősége; 171. § (1) bekezdés: közérdekű

használati jogok; 342. § (2) bekezdés: károsulti beleegyezéshez a társadalmi érdek figyelembe vétele].

A pénzügyi intézmények közvetetten kapcsolatot teremtenek a betétesek és az adósok között akkor is, ha e két csoport egymással közvetlen szerződéses jogviszonyba nem kerül. Mivel a pénzügyi vállalkozások mögött a betétesek megtakarításai állnak, ez az intézményrendszer hivatott és egyben köteles is arra, hogy a betétesek magánérdekeinek a védelmét is – a magánjogban jellemző érdekkiegyenlítés keretében – ellássa. Ezt a jogalkotó a vizsgált törvényi szabályozással, a hitelképesség biztosabb megítélését elősegítő, egyértelműen célhoz kötött nyilvántartás létrehozásával segíti elő, így az nem alkotmányesztő.

Budapest, 2009. október 19.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczoly Péter alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat a Hpt. 130/I. §-ának csak az első bekezdését – az adatkezelés időtartamára és a referenciaadatok törlésére vonatkozó szabályt – vizsgálta, és más, ezzel elválaszthatatlanul összefüggő szabályokat nem.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdetben egységes volt abban, hogy az indítványozó akaratától függetlenül, de nem annak ellenére rendszeresen kiterjesztette határozatát az indítványban nem érintett kérdésekre és jogszabályokra is. Az Alkotmánybíróság a normakontrollra irányuló eljárás tárgyának kezdettől fogva nem az indítványt, hanem az adott jogszabály Alkotmánnyal való összeegyeztethetőségét tartotta. Az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttséget tágan értelmezte: az indítványban jelzett konkrét kérdés adott esetben csak kiindulópont volt, ha az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány alapján több alkotmányjogi kérdés is felmerül. Ez számtalan esetben eredményezte olyan jogszabályok vizsgálatát is, amelyek konkrétan nem szerepeltek az indítványban. Az indítvány szabad kezelését az a felfogás eredményezte, amely szerint az Alkotmánybíróság jellemzően nem az indítványozó jogairól dönt, hanem alkotmányvédelmet lát el. A leggyakoribb eset volt, hogy „szoros összefüggés” okán az Alkotmánybíróság az indítványban nem támadott jogszabályok alkotmányosságát is elbírált. A 42/1998. (X. 2.) AB végzés (ABH 1998, 532.) elfogadását követően az Alkotmánybíróság az indítványhoz kötöttséget másként – szigorúbban – értelmezte, noha több esetben előfordult, hogy „szoros összefüggés” okán az eljárást kiterjesztették az indítványban konkrétan meg nem jelölt jogszabályokra is.

A jelen esetben véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványozó akaratától függetlenül, de nem annak ellenére ki kellett volna terjesztenie a vizs-

gálódást az indítványban nem érintett, de azzal szorosan összefüggő kérdésekre, akár a központi hitelinformációs rendszerre vonatkozó szabályozás egészére is, de különösen arra, hogy a természetes személyek referenciaadatait milyen okokból kell átadni a KHR-t kezelő pénzügyi vállalkozásnak (130/C. §, 130/E. §). Ennek vizsgálata nélkül nem ítélt meg megalapozottnak, hogy a jelentősen különböző okok által kiváltott adatkezelés általános, öt éves megőrzési időtartamáról szóló, az indítványban kifogásolt szabály ellentétes-e a személyes adatok védelmével.

2. Egyetértek *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró különvéleményének azzal a megállapításával, hogy az Alkotmánybíróságnak külön-külön kellett volna megvizsgálnia azt, hogy az öt évig tartó adatkezelés célhoz kötöttsége minden olyan esetben fennáll-e, amikor a Hpt. a személyes adatok KHR-ben történő kezelését kötelezővé teszi.

Véleményem szerint a Hpt. 130/C. §-ában említett késedelmes tartozás esetében, amely megvalósul a legkisebb összegű havi minimálbért meghaladó, vagyis rendkívül csekély összegű, és a több mint kilencven napon keresztül fennállt, vagyis viszonylag rövid idejű tartozásnál is, az ötéves adatkezelési időtartam szükségtelen, különösen, ha a tartozást hamar visszafizették. Úgy tűnik, hogy ebben az esetben ez az ötéves időtartam nem felel meg a célhoz kötöttség követelményének, a készletező adatgyűjtés tilalmának [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.].

A Hpt. 130/E. § a) és b) pontjában említett okok (birtokból kikerültnak jelentett készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel tranzakció végrehajtása, készpénz-helyettesítő fizetési eszköz jogosulatlan használata) önmagukban nem hozhatók összefüggésbe a többségi döntésben alkotmányosnak elfogadott, a Hpt. 130/A. (1) bekezdésében megjelölt adatkezelési céllal, az érintett természetes személy hitelképessége differenciáltabb megítélésével vagy a hitelezési kockázat csökkentésének elősegítésével. A Hpt. e szabályaival érintett esetekből nem vonható le minden esetben aggálytalanul következtetés a hitelképességre vagy a hitelezési kockázatra, ezért az ötéves időtartam ezekkel a szabályokkal összefüggésben nem áll összhangban a célhoz kötöttség követelményével, a készletező adatgyűjtés tilalmával.

3. Nem értek egyet a többségi határozat indokolásának azzal a megállapításával, amely a hitelintézetek „közérdekű” tevékenységére vonatkozik, és nem értek egyet azzal sem, hogy a hitelintézetek „fizetőképességének fenntartása a potenciális ... hitelfelvevőknek is érdekük” (III. 1.1. pont utolsó előtti bekezdése).

Véleményem szerint a pénzügyi intézmények piaci szereplők. Jóllehet ez a piac szabályozott és felügyelt, sem a szabályozottság, sem a felügyelet tényéből nem lehet olyan következtetést levonni, hogy ennek a piacnak a szereplői közérdekű tevékenységet végeznek. A pénzügyi intézmények magánkezdemenyezésre, magánérdekből, magántőkével jönnek létre, működé-

süket magánérdekek vezérlik. A pénzügyi intézmények piaci szereplők, akik a pénzügyi intézményekre és a működtetésükre vonatkozó sajátos jogi keretek között, belső szabályzatok szerint, de alapvetően szabadon tevékenykednek; üzleti alapon, piaci kockázatok között végeznek pénzügyi szolgáltatásokat vagy hagynak fel azzal döntésük szerint.

A közérdekkel összefüggésben a többségi határozatban említett, a pénzügyi intézmény prudens működésére vonatkozó szabályok a pénzügyi intézményre bízott idegen és saját forrásokat védik. A prudens működés legfőképpen a betétesekkel hozható összefüggésbe, a hitelfelvevőkkel semmiképpen sem.

A KHR alkotmányossága megítélésénél ezért nem a hitelintézetek tevékenysége „közérdekű” voltából, vagy a hitelfelvevők védelméből kell kiindulni, hanem abból a tényből, hogy a személyek pénzügyi megtakarításai zömét a bankrendszer kezeli. Ezért semmilyen kormányzat nem lehet közömbös az iránt, hogy mi történik az emberek vagyonával.

Igaz az is, hogy a bankrendszernek alapvető szerepe van a piacgazdaság zavartalan működésében, hiszen komolyabb fennakadás a fizetések lebonyolításában hatással lenne a pénzügyi kapcsolatok hálóján keresztül a gazdaság egészére; ha pedig a bankszektor állami segítségre szorul, akkor annak terhe az adózó polgárok összességére terül szét.

Mindezek miatt az államnak közvetlenül vagy közvetve ellenőriznie, szabályoznia kell a bankszektor. Ehhez hozzátartozhat akár lakossági hitelinformációs rendszer működése is, amely alkalmas eszköz lehet a hitelezési kockázatok csökkentésére. Ezért nem állítható általánosságban, hogy a törvénnyel elrendelt vagy lehetővé tett adatkezelés, vagy ennek jelen esetben az ötéves időtartama a személyes adatok védelméhez való jogot minden esetben sérti, de a részlet-szabályoknak meg kell felelniük az adatkezelés célhoz kötöttsége elvének, és eleget kell tenniük a készletező adatgyűjtés tilalmának is.

A fentiek miatt, véleményem szerint, a Hpt. 130/I. §-ában foglalt, általános időtartam megalapozott vizsgálatához az Alkotmánybíróságnak az indítványt a Hpt. 130/C. § és 130/E. §-aira is kiterjedtnek kellett volna tekintenie. Mivel ez elmaradt, a Hpt. 130/I. §-át önmagában támadó indítvány elutasításával nem értek egyet.

Budapest, 2009. október 19.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet azzal, hogy az Alkotmánybíróság elutasítja azt az indítványt, amely azért tartotta alkotmányellenesnek a Hpt. 130/I. § (1) bekezdését, mert öt évig kötelezővé teszi, hogy a központi hitelinformációs rendszerben (KHR) „készletező” jelleggel személyes adatokat tartsanak nyilván.

A Hpt. 130/I. § (1) bekezdése arra kötelezi a KHR-t kezelő pénzügyi vállalkozást, hogy a személyes adatokat tartalmazó referenciaadatokat „a (2) bekezdésben meghatározott időponttól számított öt évig” tárolja. A Hpt. 130/I. § (2) bekezdése a határidő számításának kezdetét érintően visszautal a Hpt. 130/C–F. §-aira, melyek meghatározzák, hogy a személyes adatokat tartalmazó referenciaadatok kezelésére milyen okokból kerül sor. E rendelkezések értelmében kötelező az adatkezelés,

- ha a természetes személy pénzügyi szolgáltatásra (hitelszerződés, pénzügyi lízing, elektronikus pénz használata, stb) irányuló szerződésben, illetve hallgatói hitelszerződésben vállalt kötelezettségét nem teljesítette, s ezáltal több, mint kilencven napon keresztül a legkisebb összegű havi minimálbért [a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 321/2008. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. §-a szerint: 71 500 Ft] elérő tartozása keletkezik (Hpt. 130/C. §);

- ha az érintett személy pénzügyi szolgáltatásra (hitelszerződés, pénzügyi lízing, elektronikus pénz használata, stb) vonatkozó szerződés, valamint hallgatói hitelszerződés megkötésének kezdeményezése során valótlan adatot közöl, hamis vagy hamisított okiratot használ, s mindez okirattal bizonyítható (Hpt. 130/D. §);

- ha az érintett, miután bejelentette, hogy a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz kikerült a birtokából, vagy az elektronikus fizetési eszköz használatához szükséges személyazonosító, illetve egyéb kódja vagy más hasonló azonosító adata jogosulatlan harmadik személy tudomására jutott, a bejelentett fizetési eszközzel tranzakciót hajt végre (Hpt. 130/E. §);

- ha az érintett a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz használata során jogosulatlanul más személy személyazonosító vagy egyéb kódját, illetve más azonosító adatát használja fel (Hpt. 130/E. §);

- ha az érintettel szemben a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz használata miatt a bíróság jogerős határozatában a Btk. 313/C. §-ában meghatározott bűncselekmény elkövetését állapítja meg (Hpt. 130/E. §).

(Ezen túlmenően a Hpt. 130/F. §-a bizonyos esetekben a vállalkozások adatainak kezelését is kötelezővé teszi.)

A Hpt. rögzíti a (fenti indokok alapján begyűjtött) személyes adatok kezelésének célját. A törvény értelmében a nyilvántartás célja: a hitelképesség differenciálabb megítélésének és ezáltal a hitelezésnek szélesebbkörű lehetővé tétele, valamint a referencia-

adat-szolgáltatók biztonságosabb működése érdekében a hitelezési kockázat csökkentésének elősegítése [Hpt. 130/A. § (1) bekezdése].

A többségi határozat szerint a–Hpt. 130/C–F. §-aiban foglalt különböző indokokból begyűjtött – személyes adatok „öt évig tartó nyilvántartása és kezelése (törvényben meghatározott esetben továbbítása) összhangban áll az adatkezelés céljával, mert elősegíti a hitelképesség differenciálabb megítélését, a referenciaadat-szolgáltatók biztonságosabb működését és a hitelezési kockázat csökkentését”. Másképpen megfogalmazva a többségi határozat szerint: a Hpt. 130/C–F. §-aiban foglalt bármely okból kerüljön sor a személyes adatok átadására, feltétlenül szükséges az adatokat öt évig nyilvántartani a hitelképesség differenciálabb megítélésé, a referenciaadat-szolgáltatók biztonságosabb működése, a hitelezési kockázat csökkentése érdekében.

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak külön-külön kellett volna megvizsgálnia azt, hogy az öt évig tartó adatkezelés célhoz kötöttsége minden olyan esetben fennáll-e, amikor a Hpt. a személyes adatok KHR-ben történő kezelését kötelezővé teszi. Ennek során mindenekelőtt meg kellett volna állapítani azt, hogy a Hpt. 130/A. § (1) bekezdése szerinti célmeghatározás (pl.: referenciaadat-szolgáltatók biztonságosabb működése érdekében a hitelezési kockázat csökkentésének elősegítése) olyan tág, amely akár „készletre” történő adatgyűjtésre is lehetőséget ad. Ezen túlmenően rá kellett volna mutatni arra is, hogy még a szélesre szabott célmeghatározás sem minden esetben teszi szükségessé a személyes adatok öt évig tartó kezelését. Pl.: egy korábbi hitelszerződésből eredő, s a legkisebb összegű havi minimálbért alig meghaladó tartozás kilencven napon keresztül történő fennállása (Hpt. 130/C. §) irreleváns a hitelképesség megítélés szempontjából, ha a tartozás már nem áll fenn, s a hitelszerződés a kötelezett teljesítésével megszűnt. A szerződés teljesítését követően az érintett személyes adatainak kötelező (öt évig tartó) kezelésére hitelképességének megítéléséhez már rendszerint nincs szükség, ezért az ilyen adattárolás cél nélküli adatkezelésnek minősül. Megjegyzem továbbá, hogy amennyiben a tartozás fennállása indokoltá is tenné az érintettre vonatkozó adatkezelést a kitűzött cél, vagyis hitelképességének megítélésének érdekében, akkor is aránytalan az a korlátozás, amely differenciálás nélkül korlátozza az érintettek információs önrendelkezési szabadságát, hiszen minden esetben azonos ideig teszi kötelezővé az adatkezelést: a minimálbért alig meghaladó tartozás esetén éppúgy öt évig tartó adatkezelési kötelezettséget állapít meg, mint a minimálbér tíz, húsz, illetve százszoros összegét elérő vagy a még ennél is magasabb tartozás esetén.

Kétségbe vonható, hogy a hitelképesség megítélésének, illetve a hitelezési kockázat csökkentése, mint cél, indokolja-e az adatkezelést akkor, ha az adatkezelés oka pusztán az, hogy valaki miután bejelentette, hogy

a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz kikerült a birtokból, vagy az elektronikus fizetési eszköz használatához szükséges személyazonosító, illetve egyéb kódja vagy más hasonló azonosító adata jogosulatlan harmadik személy tudomására jutott, a bejelentett fizetési eszközzel tranzakciót hajt végre; valamint akkor, ha az érintett személy készpénz-helyettesítő fizetési eszköz használatát során jogosulatlanul más személy személyazonosító vagy egyéb kódját, illetve más azonosító adatát használja fel (Hpt. 130/E. §). Ezek a készpénz-helyettesítő eszközökkel történő visszaélések semmilyen kapcsolatban nem állnak az érintett hitelképességének megítélésével, s így hitelezési kockázatot sem jelentenek. Ha ennek ellenére mégis feltételeznénk, hogy kapcsolat van az említett visszaélések és a hitelezési kockázat csökkentése érdekében történő öt évig tartó kötelező adattárolás között, akkor sem lehet alkotmányos indoka az adatgyűjtésnek az említett visszaélés pusztá ténye. Hiszen a referenciaadat-szolgáltató a jogsértés jogerős megállapítása nélkül akár megalapozatlanul is hivatkozhat a visszaélés megtörténtére, illetve arra, hogy az érintett követte el azt, s így indokolatlanul is sor kerülhet az érintett adatainak öt évig tartó kezelésére. Ugyanez vonatkozik a Hpt. 130/D. §-ában rögzített esetre is, vagyis a valószínű adat közlésének, illetve a hamis vagy hamisított okirat használatának esetére, melyet – véleményem szerint – az öt évig tartó adatkezelés indokaként szintén csak akkor lehet figyelembe venni, ha azt jogerősen megállapították. A jogellenesség jogerős megállapítása nem mellőzhető arra hivatkozva, hogy az érintett a referenciaadatai átadása és kezelése miatt kifogást emelhet, illetve keresetet indíthat, s ilyen módon elérheti azt, hogy megalapozatlanul ne kerüljön sor az adatai kezelésére. A keresetindítás következtében ugyanis az érintettre hárul a bizonyítás terhe, hogy igazolja, az állítólagos jogsértés nem valósult meg, illetve nem ő követte el azt, s ezért nincs törvényes indoka az adatkezelésnek. Ez nemcsak azért hátrányos az érintettre nézve, mert ahelyett, hogy az adatkezelés érdekében a referenciaadat-szolgáltató lenne köteles bizonyítani az adatkezelés törvényes indokát, az érintettre hárul az adatkezelés indokolatlanságának

bizonyítási terhe, hanem azért is, mert amíg ennek megállapítására sor nem kerül, addig az adatkezelésre, vagyis az alapjog-korlátozásra lehetőség nyílik.

A fenti indokok alapján úgy vélem, hogy a Hpt. 130/I. § (1) bekezdése úgy teszi kötelezővé a személyes adatok öt évig tartó tárolását a KHR-ben, hogy az adatfeldolgozásra nem pontosan meghatározott célból kerül sor, s az adatkezelés célhoz kötöttsége nem, vagy legalábbis nem feltétlenül áll fenn. A pontos cél nélküli, „készletre” történő adatkezelés pedig ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével. [15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40, 42.]

Az Alkotmánybíróság az adatkezelés alkotmányosságának megítélésénél annak is jelentőséget tulajdonított, hogy „a Hpt. vizsgált szabályozása nem zárja ki a KHR-ben szereplő természetes személyeket a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó szerződések köréből”. Álláspontom szerint a kötelező adatkezelés, mint alapjog-korlátozás alkotmányossága az adatfeldolgozás célhoz kötöttsége alapján dönthető el. A kötelező adatkezelés önmagában már akkor is alkotmányellenes, ha nem felel meg a célhoz kötöttség követelményének. Az tehát már a kötelező adatkezelés mint alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélésén túlmutató kérdés, hogy a nyilvántartásban szereplő személyekkel szemben a jogalkotó milyen joghátrányokat helyez kilátásba. Ezért ez a Hpt. 130/I. § (1) bekezdése szerinti kötelező adatkezelés alkotmányellenességének vizsgálatában érvként sem *pro*, sem *contra* nem vehető számításba.

Budapest, 2009. október 19.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny
2009. októberi számában, 1187. oldal

A KÁRTALANÍTÁSI IGÉNYRŐL VALÓ TÁJÉKOZTATÁSI KÖTELEZETTSÉG HIÁNYÁRÓL

104/2009. (X. 30.) AB határozat

A büntetőeljárás törvény 580. §-ában szabályozott kártalanítás nem azonos az Alkotmány 55. § (3) bekezdésében nevesített, törvénytelen fogva tartás esetén járó kártérítés intézményével. Az állammal szemben keletkezett kártalanítási igényekről és érvényesíthetőségének határidejéről az ügyész/bíró által adandó tájékoztatás törvényi előírásának hiánya a törvényalkotó olyan mulasztása, amely sérti a jogállamiság követelményeit és alapjogsérelemre is vezet. [Alkotmány 2. § (1) bek., 8. § (1)–(2) bek., 55. § (1) bek.; 1998. évi XIX. törvény 580. § (1)–(2) bek.]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, továbbá – részben hivatalból – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában – dr. Bragyova András és dr. Paczolay Péter alkotmánybírák párhuzamos indokolásával meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból – megállapítja: az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 8. § (1)–(2) bekezdésének és 55. § (1) bekezdésének sérelmét okozó, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 583. §-ában nem rendelkezett az ügyészt és a bíróságot terhelő tájékoztatási kötelezettségről a terhelt kártalanítási igényének jogalapja, az igény érvényesítésének határideje, és a határidő kezdő időpontja tekintetében.

Az Országgyűlés jogalkotói feladatának 2010. június 30. napjáig köteles eleget tenni.

2. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 580. és 581. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 580. és 581. §-ával összefüggő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 5. P. 20 462/2008/6/II. számú, valamint a Debreceni Ítéltábla Pf. II. 20.437/2008/2. számú végzése ellen, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 262. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 367. § (1) bekezdésének alkalmazása miatt benyújtott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság

5. P. 20 462/2008/6/II. számú, valamint a Debreceni Ítéltábla Pf. II. 20.437/2008/2. számú végzése ellen, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 583. § (1) bekezdésének alkalmazása miatt benyújtott alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszünteti.

6. Az Alkotmánybíróság a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 583. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján indult eljárást megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett, amelyek a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 580. és 581. §-ában meghatározott kártalanítási joggal összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányultak. Alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányosságának utólagos megállapítására irányuló indítvány sérelmezte a kártalanítási igény előterjesztésére a Be. 583. § (1) bekezdésében meghatározott jogvesztő határidőt.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat tárgyak azonosságára tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és együttesen bírálta el.

1.1. Az első indítványozó abból indult ki, hogy az Alkotmány 55. § (3) bekezdésének rendelkezése – „aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kártérítésre jogosult” – nem korlátozódik a Be. 580–581. §-ában meghatározott büntetésekre és intézkedésekre.

Az indítvány benyújtásakor a Be. 580. § (1) bekezdése alapján kártalanítás járt az előzetes letartóztatásért és az ideiglenes kényszergyógykezelésért, a Be. 581. § (1) bekezdése szerint pedig a jogerős ítélet alapján kitöltött szabadságvesztésért, javítóintézeti nevelésért, illetőleg kényszergyógykezelésért. Az indítványozó felsorolta, hogy – az álláspontja szerint – „törvényes ok” nélkül lefolytatott büntetőeljárásban sor kerülhet egyéb, a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedésekre, így a Be. 126–128. § alapján őrizetbe vételre, a 137. § alapján lakhelyelhagyási tilalomra, a 138–139. § alapján házi őrizet, továbbá a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 36–42. §-ában, valamint „esetenként az 1996. évi

XXXVIII. tv.-ben és a 2001. évi XXXIX. tv.-ben szabályozott, személyi szabadságot korlátozó intézmények alkalmazására.” A Be. 580–581. § azonban ezekre a „törvényes ok nélküli” fogvatartási esetekre – az Alkotmány 55. § (3) bekezdésében megfogalmazott követelmény dacára – nem tesz lehetővé kártalanítást.

1.2. Az indítványozó szerint az Alkotmány egészéből az állam általános „kártalanítási” és nem csupán az 55. § (3) bekezdésében megfogalmazott „kártérítési” kötelezettsége vezethető le „a törvényes ok nélküli” folytatott büntetőeljárással okozott valamennyi alapjogsérelemért (becsület, jóhírnév csorbulása, személyes adatok törvényes ok nélküli rögzítése, magánlakás sérthetlenségének, az ország elhagyásának, foglalkozás, hivatás, vállalkozási tevékenység folytatásának korlátozása). Az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében rögzített ártatlanság vélelméből pedig a rendkívüli jogorvoslat alapján felmentett személyek számára a törvényes ok nélkül „bűnösnek tekintésből” eredő jogsérelmek reparálásának kötelezettsége következik.

Az indítványozó önkényesnek tekinti a személyi szabadság korlátozása és más, a büntetőeljárással összefüggő alapjogi sérelem között a Be. 580–581. §-ában meghúzott határvonalat. Álláspontja szerint „egyéb helyzet” szerinti diszkrimináció valósul meg, amikor a Be. nem kezeli egyenlő méltóságú személyként a személyi szabadságukban korlátozást nem szenvedett, de a „törvényes ok” nélküli büntetőeljárásban más alapvető jogaiban sérült személyeket, azokkal, akiknek a Be. 580–581. §-a alapján kártalanítás jár.

1.3. Az Alkotmánybíróság az indítványról beszerezte az igazságügy-miniszter véleményét. Az indítvány benyújtását követően a Be. módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény 250. § (1) bekezdése a kártalanításra okot adó eljárási kényszerintézkedések körét kiegészítette a Be. 138–139. §-ában szabályozott házi őrizettel. Az Rtv. támadott 36. és 36/A. §-át a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt módosító 2007. évi CLXXI. törvény 17. § (4) bekezdése hatályon kívül helyezte, a rendelkezések a személy- és tárgykörözeiről szóló 2001. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Sztk. tv.) 12–12/A. §-ába kerültek.

2. A másik indítványozó a munkához és a megélhetéshez való, az Alkotmány 70/B. § (1) és (3) bekezdésében biztosított alapjogok sérelmével járó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megvalósulásának tekintette, hogy a Be. 580. § (1) bekezdése alapján nem jár kártalanítás annak, akinek vezetői engedélyét bevonták, azonban bűnösségét jogerős ítéletben nem állapították meg.

3.1. A harmadik indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott demokratikus jogállamiság elvének, valamint a 8. § (2) bekezdésében biztosított alapvető emberi jog lényeges tartalma megsértésének minősítette, hogy a Be. 580. § (1) bekezdésében a törvényalkotó nem sorolja fel a lakhelyelhagyási tilalmat. Álláspontja szerint a „demokratikus jogállamiság elvéből” következik, hogy amennyiben az ál-

lam a polgárral szemben valamely kényszerítő intézkedést indok nélkül hajtott végre, amennyiben kiderül, hogy a polgár nem követte el a vele szemben felhozott jogellenes magatartást, úgy az állam igyekezzék valamilyen formában jogszerűtlen intézkedését enyhíteni. Ezen enyhítés egyik formája az enyhítés anyagi ellenszolgáltatás formájában.”

3.2. Az indítványozó álláspontja szerint a kártalanítás igény előterjesztésére a Be. 583. § (1) bekezdésében meghatározott hat hónapos jogvesztő határidő sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését (demokratikus jogállamiság elve), 8. § (2) bekezdését (alapvető emberi jog lényeges tartalma), 54. § (1) bekezdését (emberi méltóságtól önkényes megfosztás tilalma), 55. § (1) bekezdését (személyes szabadsághoz való jog), 55. § (3) bekezdését (jogellenes fogvatartás esetére kártérítés), 57. § (1) bekezdését (bíráóság előtti egyenlőség), 70/A. § (hátrányos megkülönböztetés tilalma), ezért a rendelkezés megsemmisítését kérte.

4. Az indítványozó – képviselője útján – a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 5. P. 20 462/2008/6/II. számú, valamint a Debreceni Ítéltábla Pf. II. 20.437/2008/2. számú végzése ellen nyújtott be – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § d) pontja alapján, a 48. § (2) bekezdésében meghatározott határidőben – alkotmányjogi panaszt.

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló polgári ügyben a bíróságok a Be. 583. § (1) bekezdése alapján megszüntették az indítványozó kártalanítás iránti keresete alapján indult eljárást. A Be. rendelkezése szerint a terhelt a jogerős felmentő ítélet vele történő közlésétől számított hat hónapon belül terjeszthet elő kártalanítási igényt, a határidő elmulasztása jogvesztő. A polgári bíróságok a hat hónapos jogvesztő határidő kezdő időpontjaként – a Be. 262. § (1) és (2) bekezdéseinek, valamint a 367. § (1) bekezdésének egybevetésével – a jogerős ítéletnek a 2007. szeptember 6. napján, az indítványozó mint vádlott jelenlétében történt kihirdetését, nem pedig a jogerős határozat 2007. november 19. napján történt kézbesítését határozták meg. Az indítványozó mint felperes a kártalanítási igényt 2008. március 10. napján, a jogerős felmentés közlésétől számított hat hónapon túl nyújtotta be.

Az indítványozó álláspontja szerint a „támadott törvényi rendelkezések általános jelleggel a jogállamiság, a jogbiztonság [Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése] követelményét súlyosan sérti és veszélyezteti”. A „kifogásolt rendelkezések ellentétesek az Alkotmánynak a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét meghatározó 9. § (1) bekezdésével, továbbá sértik az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, amely szerint a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő.” Véleménye szerint „az Állammal szembeni kártalanítási igény jogvesztő határidőhöz kötése illetőleg a kártérítési igények esetében (elévülést nem tekintve) határidő hiánya olyan törvényszabta különbségtétel, amely a jogegyenlőség alkotmányos elvét sérti”. A megkülönböztetés ellentétes az Al-

kormány 55. § (3) bekezdésével, „mert maga az Alkotmány is kártérítésként jelöli meg a törvénytelen letartóztatás áldozatának jogosultságát”, továbbá a támasztott törvényhelyek alkalmazása során „nem jut érvényre az Állam teljes kártérítő felelőssége.”

Az indítványozó véleménye szerint a jogvesztő határidő kezdő időpontjaként a felmentő ítélet kihirdetés útján való közlését előíró törvényi rendelkezések lényeges és alkotmányosan indokolatlan különbségtételt jelentenek „a jogviszonyok alanyai között, kártérítési igény esetében ilyen kezdő időpontot a jogszabályok nem ismernek, általános jelleggel a határozatok írásbeli kézbesítéséhez fűződnek a jogkövetkezmények”. „Alkotmányosan azért sem fogadható el a szóbeliséghez ilyen súlyos következményt fűzni, mert az Alkotmány az állampolgárok panaszjogát kifejezett írásbeliséghez köti, a bíróságok eljárása akkor alkotmányos, ha írásba foglalt döntéseken alapul.” Ezért a sérelmezett rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 64. §-ában biztosított petíciós joggal is.

Az indítványozó kérte az alkotmányellenes jogszabályhelyek alkalmazhatóságának kizárását az alkotmányjogi panasszal érintett kártalanítási ügyében.

5. Az indítványozó – alap és kiegészítő beadványban kifejtett – álláspontja szerint a Be. 580. és 581. §-ai sértik az Alkotmány 55. § (1) és (3) bekezdését, 57. § (1)–(5) bekezdését és 59. §-át, mivel „csak részleges, taxatív felsorolt esetekben és szűk körben állapítják meg a kártalanítás lehetőségét.”

Véleménye szerint „a kártalanításra vonatkozó szabályozás alkotmányellenesen, a megsemmisítő rendelkezések okán nem alkalmas az ártatlanul eljárás alá vont, avagy ártatlanul elítélt személyek teljes károsodásának a helyreállítására, reparálására”. A jogszabályhely „akként lenne alkotmányos, miszerint a kártalanítási eljárás során amennyiben annak jogalapja fennáll, a tévesen eljárás alá vont, vagy tévesen elítélt személy valamilyen az ügygel összefüggésben felmerült vagyoni és nem vagyoni kárát szükséges megtéríteni”. Hivatkozott arra, hogy konkrét, közel egy évtizedig tartó, végül felmentéssel végződött büntetőügyben nem csupán szabadságvesztés végrehajtására került sor, hanem a bevonták a büntetőeljárás alá vont személy hivatásos vezetői engedélyét és az útlevelét, ami a „szabad helyváltoztatás”, illetve a „szabad munkavállalás” jogának gyakorlását akadályozta. Ezen túlmenően további jelentős vagyoni és nem vagyoni károk érték.

Álláspontja szerint a kártalanítás és a Ptk. szerinti kártérítés jogalapjának eltérő meghatározása sérti a személyi biztonsághoz való jogot, az Alkotmány 55. § (3) bekezdésben meghatározott kártérítéshez való jogot, ebből következően a Be. 580. és 581. §-ai „sértik a tisztességes (fair) eljárás szabályait, a fegyveregyenlőség szabályait, és a hatékony jogorvoslat lehetőségét.”

Az indítványozó kérte annak kimondását, hogy a Be. 580–581. §-ai a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság 11. P. 21142/2008. számú ügyében nem alkalmazhatóak.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatban, különböző aspektusokból foglalkozott a kártalanítás alkotmányossági kérdéseivel.

A 66/1991. (XII. 21.) AB határozatban állást foglalt egyrészt a Be.-ben szabályozott kártalanítás, illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) szabályozott kártérítés intézménye, másrészt az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében meghatározott személyi szabadsághoz való jog, és a (3) bekezdésben a törvénytelen letartóztatás, illetve fogvatartás esetére előírt kártérítés alkotmányos összefüggéseiről.

„[A]z Alkotmány rendelkezéseinek alkalmazásában a személyes szabadságtól való megfosztás abban az esetben törvénytelen (jogellenes, önkényes), ha nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt. Az alkotmányos alapvető jognak [55. § (1) bekezdés] ezért a megsértéséért az Alkotmány rendelkezéséből folyóan kártérítési igény keletkezik [55. § (3) bekezdés], amely a bíróság előtt érvényesíthető (70/K. §). E kártérítési igény érvényesítésénél irányadó anyagi jogi szabályokat a Ptk.-nak a szerződésen kívüli kárfelelősségről szóló rendelkezései tartalmazzák.

Ha a szabadságtól való törvénytelen megfosztás a közhatalom – így az állam büntető hatalmának – gyakorlása során történt, a kárfelelősségre a Ptk. 349. § rendelkezései vonatkoznak.

Ez az igény a Be. kártalanítási szabályaiban foglaltaktól függetlenül érvényesíthető. (...)

A személyes szabadság alkotmányos alapjogát törvény – a büntető jogszabály – az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán [55. § (1) bekezdés] korlátozhatja. A személyes szabadságnak jogszerű (»törvényes«) elvonása is okozhat alaptalan sérelmet. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek.” (ABH 1991, 342, 347.)

Az Alkotmánybíróság a 41/2003. (VII. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) megállapította, hogy „az Alkotmány 55. § (3) bekezdése és a kártalanítás szabályai között nincs összefüggés, ezért a kártalanításból kizárás szabályai nem járhatnak az Alkotmány e rendelkezésének sérelmével.” (ABH 2003, 430, 436.) Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megerősítette, hogy az Alkotmány 55. § (3) bekezdése a kifejezetten

törvénysértő (nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt) előzetes letartóztatás vagy más, akár a büntető hatalom gyakorlásához kötődő, akár egyéb, rendészeti, egészségügyi fogva tartás esetére állapítja meg az állam kárfelelősségét, amelynek részletes szabályai, feltételei és korlátai a polgári jog területére tartoznak. A kártalanítás (visszatérítés) intézménye az állam büntető hatalmának gyakorlása során előforduló tévedések orvoslását szolgálja; feltételeit és korlátait a büntetőeljárás jogszabályok határozzák meg. (ABH 2003, 430, 436–437.) Tekintettel arra, hogy az Abh. tárgya a kártalanításból kizáró okok, nem pedig a kártalanítás jogalapjának alkotmányossági vizsgálata volt, a döntés – az Alkotmány 55. § (3) bekezdése tekintetében – a 66/1991. (XII. 21.) AB határozatban foglaltakhoz (ABH 1991, 342, 347.) képest további érvelést nem tartalmazott.

Ugyanakkor az Abh. az előzetes letartóztatás és az ideiglenes kényszergyógykezelésért járó kártalanításból kizáró okokkal összefüggésben állapította meg: a vizsgált szabályozás megakadályozza, hogy a kártalanítás ténylegesen érvényesüljön mint a személyi szabadsághoz való alapjogban – az eljárási kényszerselekménnyel – okozott jogsérelem orvoslásának eszköze. „Ezáltal sérül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében normatív tartalommal meghatározott jogállamiság, és nem teljesül a személyi szabadság korlátozásának alkotmányosságához az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének és a 8. § (1)–(2) bekezdésének egymásra vonatkoztatásával meghatározott arányossági kritérium.” (ABH 2003, 430, 443.)

Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság kifejtette: „A kártalanítás intézménye legáltalánosabban (...) az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben normatív tartalommal megállapított jogállamiságra vezethető vissza. Az állam kártalanítási kötelezettségének alapja ugyanis nem az eljárási kényszerintézkedés (vagy a büntetés) jogtalansága, hanem az, hogy a jogállam nem háríthatja el a büntető hatalom gyakorlásából adódó felelősséget olyan esetben, amikor valaki formailag jogszerűen, de érdemben alaptalanul szenved joghátrányt a büntető igazságszolgáltatásban.

A szabadságelvonást tartalmazó büntetőeljárás kényszerintézkedések (illetve büntetések) esetében a kártalanítás intézménye a jogállamiság mellett az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének és a 8. § (1)–(2) bekezdésének egymásra vonatkoztatásával meghatározható alkotmányossági követelményekből is következik. (...) A büntető hatalom gyakorlásához kapcsolódó szabadságelvonás arányosságának egyik szükségképeni eleme tehát, hogy a bíróság tévedése esetén az állam kárfelelőssége körében biztosított legyen a sérelmek elfogadható mérvű kiküszöbölése.” (ABH 2003, 430, 445.)

2.1. Az Alkotmánybíróság – az eddigi határozatait követve – a jelen ügyben is megállapította: az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséből nem következik az állam

kötelezettsége arra, hogy a felróhatóság vizsgálata nélküli kárfelelősségi alakzat keretében kompenzálja a szabadságelvonással vagy korlátozással járó valamennyi, az állami büntető igény érvényesítése során eljáró szervezetek részéről alkalmazott, utóbb – a büntetőjogi felelősség megállapításának hiánya vagy kisebb mértéke következtében – indokolatlannak bizonyult büntetőeljárás kényszerintézkedések és büntetőjogi szankciók elszenvedőit.

Ennek következtében maga a kártalanítás jogintézménye, a Ptk. szerinti kártérítéstől eltérő jogalapja, valamint a kártalanítás jogcímeinek a Be. 580. § (1) bekezdése és 581. § (1) bekezdése szerinti meghatározása nem sérti az Alkotmány 55. § (3) bekezdését. Az ennek megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította. Ugyancsak nincs az Alkotmány 55. § (3) bekezdésére visszavezethető mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a Be. 580–581. §-ában meghatározott kártalanítási jogalap tekintetében a Be. 126. §-ában meghatározott őrizetbevétel, illetve a 137. §-ában szabályozott lakhelyelhagyási tilalom esetében. Az ennek megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság szintén elutasította.

2.2. Az indítványozó ugyancsak az Alkotmány 55. § (3) bekezdésének sérelmét állította a miatt, hogy a Be. 580. § (1) bekezdése és 581. § (1) bekezdése nem ad lehetőséget kártalanításra az Rtv. alapján a rendőrség által alkalmazható, a személyi szabadságot érintő rendészeti intézkedésekkel kapcsolatban.

2.2.1. Az Rtv. 36. és 36/A. §-a a személyek és tárgyak felkutatásáról és körözéséről rendelkezett. E szabályokat a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXI. törvény 17. § (4) bekezdése hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét – főszabályként – nem vizsgálja. A nem hatályos jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata az Abtv. 38. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezés, és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Abban az esetben, ha a hatályon kívül helyezett jogszabály helyébe azzal tartalmilag megegyező új rendelkezés lép, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az új rendelkezés tekintetében folytatja le [pl. 335/B/1990/13. AB végzés, ABH 1990, 261, 262.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 333–334.].

A támadott rendelkezések az Sztk. tv. 12. és 12/A. §-ába épültek be, ennek megfelelően az Alkotmánybíróság e szabályokat vizsgálta. Megállapította, hogy a személykörözés szabályai csak igen közvetetten érintik a személyi szabadságot, legfeljebb az alapjog korlátozásának előzményét jelenthetik egyes esetekben. Így a rendelkezések sem az Alkotmány 55. § (3) bekezdésével, sem pedig a kártalanítási szabályokkal nem vethetők össze.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 580. §-ának (1) bekezdésével és 581. §-ának (1) bekezdésével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló al-

kormányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt az Sztk. tv. 12. és 12/A. §-ában meghatározott intézkedések tekintetében elutasította.

2.2.2. Az Rtv.-nek az indítványban megjelölt 37–42. §-ai közül csak a biztonsági intézkedés (Rtv. 37. §) és a közbiztonsági őrizet (Rtv. 38. §) ad lehetőséget a szabadságtól megfosztásra, illetve a személyi szabadság és a mozgásszabadság korlátozására, a 39–42. §-ok ezeket az alapjogokat nem érintik. A büntető igazságszolgáltatáshoz a közbiztonsági őrizet alkalmazása kapcsolódik.

Az Rtv. személyi szabadságot érintő rendelkezései miatti kárfelelősség a Be. kártalanítási szabályain nem kérhető számon. Még a büntetőeljárást szorosan érintő rendőrségi kényszerintézkedések sem részei a büntetőeljárásnak. Önmagában az Alkotmány 55. § (3) bekezdéshez való viszonyukat vizsgálva pedig megállapítható, hogy jogellenes alkalmazásuk áldozatául eső személyek az állam deliktuális felelőssége alapján, a Ptk. szabályai szerint kártérítésre tarthatnak igényt.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 580. §-ának (1) bekezdésével és 581. §-ának (1) bekezdésével összefüggő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt az Rtv. 37–42. §-ában meghatározott intézkedések tekintetében is elutasította.

2.3. Az indítványozó az Alkotmány 55. § (3) bekezdésének sérelmét okozó, a Be. kártalanítási szabályaival összefüggő mulasztást állított a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvényben és a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvényben szabályozott, személyi szabadságot korlátozó „intézmények” alkalmazásának eseteiben. Utóbbi törvényt a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény váltotta fel.

Az indítvány e része nem felel meg a törvényi feltételeknek. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelmények szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozónak meg kell jelölnie, hogy a támadott konkrét jogszabály az Alkotmánynak mely konkrét rendelkezését sérti. (440/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 910.; 346/D/1998. AB határozat, ABH 2003, 1054, 1058.; 6/D/2000. AB végzés, ABH 2005, 1583, 1584.). 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.).

Mivel az indítvány nem tartalmazza a vizsgálandó jogszabályok pontos megjelölését, az Alkotmánybíróság ezen indítványi rész érdemi elbírálását mellőzte.

3. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a szabadságtól megfosztásért járó kártalanítás intézményét a jogállamiságból, valamint az Alkotmány 55. § (1) bekezdése és a 8. § (1)–(2) bekezdése egymásra vonatkoztatásából vezette le. Az indítványozó az Alkotmány 2. §

(1) bekezdésében megfogalmazott demokratikus jogállamiság elvének, valamint a 8. § (2) bekezdésében megfogalmazott alapvető emberi jog lényeges tartalma megsértésének minősítette, hogy a Be. 580. § (1) bekezdésében a törvényalkotó nem sorolja fel a lakhelyelhagyási tilalmat.

3.1. Az Alkotmánybíróság a bűnügyi költségre vonatkozó szabályok vizsgálata során megállapította: történetileg az állami kárfelelősség szigorodása tapasztalható. A nemzetközi jog-összehasonlítás is bizonyítja, hogy a jogállamiság térhódítása fokozatosan megtörte az állami immunitást az állam közjogi tevékenységének gyakorlása, így a büntető igény érvényesítése során okozott károk megtérítésében. Nem elképzelhetetlen olyan szabályozás, hogy az állam kötelezettséget vállal a törvényes módon folytatott, de valamilyen okból a büntetőjogi felelősség megállapítása nélkül zárult büntetőeljárás során felmerült terhelti költségek megtérítésére is (ilyen megoldást tartalmazott a magyar bűnvádi eljárás 1882-es törvényjavaslata), azonban erre az államnak az Alkotmányon alapuló kötelezettsége nincs. (401/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 528, 530.)

3.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kártalanítás alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezésekből nem vezethető le a törvényalkotó kényszerítő kötelezettsége arra, hogy a Be. 137. §-ban szabályozott lakhelyelhagyási tilalmat is felvegye a Be. 580. § (1) bekezdésben meghatározott azon eljárási kényszerintézkedések közé, amelyek miatt érvényesül az állam kárfelelőssége.

A lakhelyelhagyási tilalom a terhelt mozgási szabadságát és a lakóhely szabad megválasztásának jogát korlátozza. A lakhelyelhagyási tilalom hatálya alatt álló a meghatározott területet, körzetet engedély nélkül nem hagyhatja el, a tartózkodási helyét, illetőleg a lakóhelyét nem változtathatja meg. A lakhelyelhagyási tilalom tehát a személyi szabadságtól megfosztást nem foglalja magában, a kényszerintézkedés a személyi szabadság bírói korlátozása.

Az Alkotmánybíróság a 36/2000. (X. 27.) AB határozatban kifejtette: „Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése a mozgásszabadságot biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a szabad mozgáshoz való jog is alapjog, amely magában foglalja a helyváltoztatáshoz való jogot. [60/1993. (XI. 29.) AB határozat ABH 1993, 507, 509–510.; 3/1998. (II. 11.) AB határozat ABH 1998, 61, 65–66.]

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alkotmány 55. § (1) bekezdése és az 58. § (1) bekezdése szerinti jogok egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. Az Alkotmány 58. § (1) bekezdésébe foglalt alapjog az Alkotmány 55. § (1) bekezdésbe foglalt joggal együttesen is értelmezhető. [Lásd: 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260, 268.] Ezen jogok korlátozásá-

nak alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt – követelmények figyelembevételével dönthető el.” (ABH 2000, 241, 271–272.)

Fontos értékelési szempontokat határoz meg a 65/2003. (XII. 18.) AB határozat: „A személyi szabadság korlátozásának számos formája ismert a magyar jogrendszerben. Ezek jórészt a büntetőeljárás lefolytatásához kötődnek; büntető anyagi jogi szankcióként (szabadságvesztés, kényszergyógykezelés) vagy büntetőeljárás kényszercselekményként (őrizetbe vétel, előzetes letartóztatás, ideiglenes kényszergyógykezelés, lakhelyelhagyási tilalom, házi őrizet) jelennek meg. A büntetőeljárásen kívül ugyanakkor más eljárásokban is sor kerül a személyi szabadság alapjogának korlátozására, így különösen az idegenrendészet, a szabálysértési eljárás, az egészségügyi és a rendészeti igazgatás egyes területein.

A korlátozásra vonatkozó szabályozásnak – az Alkotmány rendelkezéséből fakadóan – tartalmaznia kell a korlátozás okát, továbbá meg kell határoznia 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 szabadságelvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfeleltetése.” (ABH 2003, 707, 716.)

A teljes szabadságelvonást jelentő előzetes letartóztatás és ideiglenes kényszergyógykezelés, valamint az ügyész és a bíróság részéről a terhelt kérelme alapján rugalmasan módosítható tartalmú lakhelyelhagyási tilalom – a fenti szempontok szerinti – összevetése igen lényeges különbséget mutat a személyi szabadság korlátozásának súlyában és jellegében. Amennyiben ugyanis a lakhelyelhagyási tilalom tartama alatt a terhelt életkörülményeiben olyan lényeges változás következik be, amely miatt a tilalommal érintett terület, körzet elhagyása, vagy a tartózkodási hely, illetőleg lakóhely megváltoztatása szükséges, a vádirat benyújtásáig az ügyész, azt követően a bíróság a terhelt kérelmére a lakhelyelhagyási tilalmat részlegesen feloldhatja. A lakhelyelhagyási tilalom részleges feloldásáról szóló határozatban a terhelt részére engedélyezhető a lakhelyelhagyási tilalommal érintett terület, körzet meghatározott célból és úti célra történő egyszeri, időszakos vagy rendszeres elhagyása, illetőleg a tartózkodási hely vagy a lakóhely megváltoztatása. [Be. 137. § (7) bekezdés]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében biztosított alapjogoknak a lakhelyelhagyási tilalom tartalmát jelentő korlátozása esetén – amennyiben az a törvényben meghatározott okból és a törvényben meghatározott szabályok szerint történik – az Alkotmányból nem vezethető le

alanyi jog a bűnösség megállapítása nélkül lezárult büntetőeljárást követően a kártalanításra. Az állam a Be. 339. § szerinti költségtérítésre, illetve – az állami büntető hatalmat adott esetben gyakorló személyek magatartásának felróhatósága esetén – a deliktuális felelősség szabályai szerinti kártérítésre köteles.

Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Be. 580. §-ának (1) bekezdésével összefüggő, az Alkotmány 2. § (1) bekezdés és a 8. § (2) bekezdés sérelmét okozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt Be. 137. §-ban meghatározott lakhelyelhagyási tilalom tekintetében elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem „az Alkotmány egészéből”, sem pedig az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében biztosított ártatlanság vélelméből nem vezethető le az állam kártalanítási, azaz objektív alapú kötelezettsége a „törvényes ok” nélkül folytatott büntetőeljárással okozott valamennyi alapjogsérelemért (becsület, jóhírnév csorbulása, személyes adatok törvényes ok nélküli rögzítése, magánlakás sérthetlenségének, az ország elhagyásának, foglalkozás, hivatás, vállalkozási tevékenység folytatásának korlátozása), illetve a rendkívüli jogorvoslat alapján felmentett személyek számára a törvényes ok nélkül „bűnösnek tekintésből” eredő jogsérelmekért. A Be. kártalanítási szabályai nem jelentenek „egyéb helyzet” szerinti megkülönböztetést a személyi szabadságukban nem érintett, de a „törvényes ok” nélküli büntetőeljárásban más alapvető jogaiban sérült személyek hátrányára.

4.1. Az Alkotmány – ellentétben az Európai Unió országai többségének alkotmányával (az osztrák, a ciprusi, a cseh, az észt, a finn, a görög, a lengyel, a német, az olasz, a portugál, a spanyol, a szlovák, a szlovén, a bolgár, valamint a román alkotmányok) – nem tartalmaz rendelkezést az állam szervezeteinek kártérítési felelősségéről. Ennek ellenére az állam a közhatalmat gyakorló szervezetek, így a büntetőeljárás hatóságai által felróható tevékenységgel okozott alapjogsérelmekért a Ptk.-nak a személyiségvédelemmel, illetve a szerződésen kívüli károkozással összefüggő szabályai alapján (Ptk. 76–84. §, 339. és 349. §) kötelezett a kártérítésre.

A büntetőeljárás kártalanítási kötelezettség intézményét a törvényalkotó – a büntetőpolitika körébe tartozó megfontolások alapján – szabadon tághatja a jelenlegi mértékhez képest, egyrészt a társadalom gazdasági teherbírásának, másrészt a büntető hatalom gyakorlásával szemben az Alkotmányból levezetett követelményeknek figyelembe vétele mellett. Az állami büntető hatalom monopóliumból ugyanis egyértelműen következik a társadalom tagjainak és intézményeinek személyét, jogait, érdekeit sértő vagy veszélyeztető, társadalmilag károsnak ítélt cselekményekkel szembeni büntetőjogi kontroll-rendszer megteremtésének, a büntető cselekmények elkövetésekor keletkező büntető igény érvényesítésének, a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás alkotmányos feltételek szerinti működtetésének kötelezettsége.

Ez az alkotmányos kötelezettség indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szervek hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez, még ha ezek az eszközök, lényegüket tekintve, súlyosan jogkorlátozóak is. A büntetőeljárás intézkedések és a büntetőjogi szankciók az alapvető alkotmányos jogoknak: a személyi szabadságnak (Alkotmány 55. §), szabad mozgásnak és tartózkodási hely szabad megválasztásának, a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jognak [58. § (1) bekezdés], a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adat védelméhez való jognak [59. § (1) bekezdés] korlátozására adnak alapot. A korlátozás nem csupán a büntetőeljárás alá vont személyt érinti, hanem érintheti az eljárásban tanúként részt venni köteles, vagy a bizonyítékok megszerzése érdekében alkalmazott eljárási cselekményeket (szemle, lefoglalás, házkutatás, motozás stb.) eltérni köteles kívülálló személyek alkotmányos alapjogait is. [42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 304–305.]

Az Alkotmánybíróság több határozatában következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy a büntető igény érvényesítésének kockázata az államot terheli. A törvényességi óvás alkotmányellenességét megállapító határozatban mondta ki először az Alkotmánybíróság, hogy a jogállamban a bűnüldözésnek szigorú anyagi jogi és eljárási korlátok között kell folynia, a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát pedig az állam viseli. Ez a kockázatelosztás az ártatlanság védelmének alkotmányos garanciája [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1990, 59, 70.]. A büntető igény elévülési szabályai vizsgálatára irányuló törvényhozói törekvések kapcsán állapította meg az Alkotmánybíróság: nem hárítható az elkövetőre annak terhe, hogy az állam mulasztása miatt a büntetőeljárás ideális célja, az igazságos és rendeltetését betöltő büntetés kiszabása nem teljesülhet. Ennek az alkotmányos teherelosztásnak a szempontjából közömbös, hogy az állam rosszul vagy egyáltalán nem érvényesítette a büntető igényét, és közömbös az is, hogy milyen okból [11/1992. (III. 5.) AB határozat ABH 1992, 77, 92.].

Ugyanakkor az állami büntető hatalomra irányadó alkotmányos követelményekből sem következik a közösség, a társadalom védelmében fellépő állam kárfelelőssége a büntető felelősségre vonás során a törvényi feltételeknek megfelelően alkalmazott, alapjogot érintő eljárási intézkedések és büntetőjogi szankciók miatt.

4.2. Az Alkotmánybíróság nem tekinti „egyéb helyzet” szerinti hátrányos megkülönböztetésnek, azaz az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek, hogy a törvényhozó jelenleg a Be. 580. § (1) bekezdésében és 581. § (1) bekezdésében megjelölt eljárási kényszerintézkedések és büntetőjogi szankciók esetében, az ott meghatározott okokból teszi csak kötelezővé a kártalanítást.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. Az Alkotmánybíróság már legelső döntéseinek

egyikében megállapította, és azóta következetesen alkalmazza, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. A megkülönböztetés tilalmából az következik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie; azonos tisztelettel és körütekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, a tárgyilagos megítélés alapján ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, 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. AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140.]

A diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak megállapítása, hogy a szabályozási koncepció szempontjából kiket kell egy csoportba tartozónak tekinteni [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.]. A személyi szabadságukban korlátozott és a személyi szabadságukban nem érintett személyek nem képeznek azonos csoportot, így a Be. kártalanítási szabályai nem teremtenek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzetet. A felróhatóságon alapuló deliktális felelősség pedig valamennyi, a büntetőeljárásban alapvető jogaiban megsértett személy részére biztosított.

4.3. Az Alkotmánybíróság megállapította: maga a kártalanítás intézménye, az állami kárfelelősség intézményei jogalapjának eltérő meghatározása nincs alkotmányos összefüggésben az Alkotmány 55. § (1) bekezdésében meghatározott személyi biztonsághoz való joggal. Az alkotmányos megítélés szempontjából nem érinti az 57. §-ból levezett tisztességes eljáráshoz való jogot és a fegyverek egyenlőségét, amelyeknek tartalmát az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban bontotta ki (ABH 1998, 91, 95–96.), valamint az 57. § (5) bekezdésben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot sem. A Be. 580. és 581. §-a nincs összefüggésben az Alkotmány 59. §-ával sem, így nem sérti a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot.

Fentiek alapján az Alkotmánybíróság a személyi szabadság korlátozásán kívüli alapjogok sérelme kompenzációjának tekintetében a Be. 580. § és 581. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványt elutasította. Mivel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányellenességét nem állapította meg, ezért a konkrét ügy

ben történő alkalmazásának kizárására irányuló kérelem tárgyában a döntéshozatalt mellőzte.

5. Az Alkotmánybíróság nem állapított meg a Be. 580. § (1) bekezdésével összefüggő, az Alkotmány 70/B § (1) és (3) bekezdésének sérelmére vezető mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a bevont vezetői engedélyből eredő károk kártalanítás keretében való megtérítésének hiánya miatt. Az erre irányuló indítványt elutasította.

Az elutasítás indokai megegyeznek a korábbiakban kifejtettekkel. Az állam eljáró szervezeteinek felróható magatartásából keletkező károk megtérítése a deliktualis felelősség polgári jogi szabályainak megfelelően ilyen esetben is biztosított.

6. Az indítványozó álláspontja szerint a kártalanítási igény előterjesztésére a Be. 583. § (1) bekezdésében meghatározott hat hónapos jogvesztő határidő sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését (demokratikus jogállam), 8. § (2) bekezdését, 54. § (1) bekezdését, 55. § (1) bekezdését, 55. § (3) bekezdését, 57. § (1) bekezdését (bírószám előtti egyenlőség), és 70/A. §-át. Az alkotmányjogi panasz benyújtója az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése (jogállamiság, jogbiztonság), a 9. § (1) bekezdése, az 55. § (3) bekezdése, valamint az 57. § (1) bekezdése (bírószám előtt egyenlőség, jog-egyenlőség) sérelmét jelölte meg.

6.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy nem ítélt dolog-e a Be. 583. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és a rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítvány. Az Alkotmánybíróság ugyanis az 1167/B/1997. AB határozatban (ABH 2004, 1179., a továbbiakban: Abh1.), a 3/D/2005. AB határozatban (ABH 2006, 1724., a továbbiakban: Abh2.), valamint a 1187/D/2006. AB határozatban (ABH 2008, 2593., a továbbiakban: Abh3.) már foglalkozott a kártalanítási igény előterjesztésére meghatározott jogvesztő határidő alkotmányossági kérdéseivel.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az indítványban felvetett kérdés akkor *res iudicata*, ha az újabb indítványt ugyanazon jogszabályi rendelkezésre vonatkozóan azonos okból vagy összefüggésben terjesztik elő. Az érdemi döntéssel elbírált ügyben hozott határozat ugyanis az Alkotmánybíróságot is köti. (1620/B/1991. AB végzés, ABH 1991, 972, 973.) Az Ügyrend 31. § c) pontja értelmében ítélt dolog, 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 alkotmányosság megállapítását.

Az Abh1. a kártalanítási igény előterjesztésére az 583. § (1) bekezdésben megállapított határidőt az Alkotmány 55. § (3) bekezdésével és 57. § (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálta. A személyi szabadságtól megfosztás miatt nyújtandó kártalanítás és a polgári

jogi kártérítési felelősség alkotmányossági kérdéseiben kialakult alkotmánybírói gyakorlat áttekintése alapján megállapította, hogy a kártalanítás és a kártérítés eltérő természetű jogintézmények, így alkotmányjogi megítélésük nem azonos (ABH 2004, 1179, 1181.). A Be.-nek a Ptk.-tól különböző felelősségi szabályaira tekintettel nincs szó homogén csoportról, ami a hátrányos megkülönböztetés előfeltételét képezhetné. A kétféle szabályrendszerben szereplő elévülési idők különbözősége tehát nem vezet az Alkotmány 57. §-a (1) bekezdésében meghatározott, a bíróság előtti egyenlőség elvének megsértéséhez. Az Alkotmány 55. §-ának az indítványban hivatkozott (3) bekezdése és a Be. 583. § (1) bekezdésében meghatározott szabály között nincs alkotmányos összefüggés. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. (ABH 2004, 1179, 1181–1182.)

Az Abh2. a kártalanítási igény jogvesztő határideje alkotmányellenességének megállapítását az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott diszkrimináció-tilalom, valamint ezzel összefüggésben az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének sérelme szempontjából is elutasította. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az 54/1992. (X. 29.) AB határozatban (ABH 1992, 266, 267.) már megállapította: ha az elévülésre vonatkozó szabályozás nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, vagyis garantálja a jogok bíróság előtti érvényesítésének lehetőségét, akkor annak időmeghatározásában a törvényhozó cselekvési szabadsága már meglehetősen nagy: az általános és különös elévülési időtartamok meghatározása a jogviszonyok alanyi, tárgyi, tartalmi és egyéb szempontjain és különféle jog- és gazdaságpolitikai megfontolásokon is nyugodhat. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe foglalt tilalom természetesen a szabályozás alkotmányos korlátját jelenti. (ABH 2006, 1724, 1730.) Ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetés tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. Ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata képezheti az alkotmányossági megítélés tárgyát. (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.)

Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben (ABH 2004, 1179, 1182.) már lényegében megfogalmazta, hogy a bírósági jogérvényesítés határidejének eltérése olyan személyeket – a kártalanításra a Be. szabályai, illetve a kártérítésre a Ptk. szabályai szerint jogosultak – érint, akik nem képeznek homogén csoportot. A kártalanítási igény előterjesztésére rendelkezésre álló határidő, továbbá annak nem elévülési időként, hanem jogvesztő határidőkénti meghatározása tekintetében tehát hiányzik a hátrányos megkülönböztetés megállapításának lényegi előfeltétele. Az állami büntető igény érvényesítése során eljáró szervezetek jogszerű döntései miatt a felróhatóság vizsgálata nélkül járó kártalanítás és a bírósági, ügyészségi, nyomozó hatósági jogkörben felróhatóan okozott kár megtérítése között a jogintézmények alapja és feltétel-rendszere lényege-

sen eltér. A jogérvényesítés eltérő határideje tekintetében fennálló hátrányos megkülönböztetés vizsgálatához szükséges csoportképzésnél ezek a különbségek a meghatározóak, nem pedig az a kétségtelenül közös vonás, hogy mindkét esetben állami szervek által okozott sérelem vagyoni reparációja történik, polgári eljárásban. (ABH 2006, 1724, 1731.)

Az Abh2. hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 9. § (1) bekezdését az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott jogegyenlőségi tétel kifejtésének tekinti a tulajdonhoz való jogra vonatkoztatva [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 81.]. A 39/1992. (VII. 16.) AB határozat megállapította, hogy a rendelkezés tartalmának igazi kibontására a 70/A. § adja meg a lehetőséget. (ABH 1992, 235, 238.) Az alkotmánysértő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, illetve a magán és köztulajdon egyenrangúságát kimondó alkotmányi rendelkezések szoros összefüggéséből következik az, hogy a Be. 583. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdését sem. (ABH 2006, 1724, 1731, 1732.)

Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban is megállapította, hogy az adott alkotmányjogi panasz tartalma az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével, az 55. § (3) bekezdésével, az 57. § (1) bekezdésével, valamint a 70/A. § (1) bekezdésével összefüggésben ítélt dolog, ezért e tekintetben nem folytatott érdemi vizsgálatot. (ABH 2008, 2593, 2600.) Ugyanakkor a Be. 583. § (1) bekezdését érdemben vizsgálta az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezett jogbiztonság követelménye szempontjából. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának részletes ismertetését követően megállapította, hogy a Be. 583. § (1) bekezdése megfelel a jogbiztonság követelményének. A jogvesztő határidő közlésének időpontját maga a Be. határozza meg: a 262. § (2) bekezdése előírja, hogy a határozatot a jelenlevőkkel szóban, egyébként kézbesítés útján kell közölni. (ABH 2008, 2593, 2600.)

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben tehát megállapította, hogy a Be. 583. § (1) bekezdésben meghatározott, a kártalanítási igény előterjesztésére a jogerős felmentő ítélet közlésétől számított hat hónapos jogvesztő határidő tekintetében az alkotmányossági vizsgálatot az Alkotmány 55. § (3) bekezdése, 57. § (1) bekezdése, 70/A. § állított sérelme alapján az Abh1.-ben, Abh2.-ben és az Abh3.-ban elvégezte.

Az indítvány az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére mint a demokratikus jogállamiságra hivatkozik, amiből az következne, hogy „a bírói, ügyészi szervek alkalmazottai által elkövetett jogsértések esetén, a polgár kártalanítási igényével nem kedvezőtlenebb, hanem az alkotmányos keretek között inkább kedvezőbb helyzetbe kerüljön az államnál, mint károkozó nál.” Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványozó a demokratikus jogállamiság sérelmét valójában a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggően indokolja, így a Be. 583. § (1) bekezdése szempontjából már elbíráltnak tekintendő.

A Be. 583. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló ezen indítványi részek tehát ítélt dolognak minősülnek, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben az eljárást az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

6.2. Az indítványozó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, valamint 55. § (1) bekezdésének sérelmét csupán megjelölte, annak összefüggéseit az 583. § (1) bekezdéssel nem fejtette ki, aminek következtében ezen indítványi részek alkotmányi vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzte.

6.3. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, ami az állam – és 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 (9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.). A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. (ABH 1992, 135, 142.) Több határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. [Pl.: 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.; 10/2003. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2003, 130, 135–136.; 1063/B/1996. AB határozat, ABH 2005, 722, 725–726.; 381/B/1998. AB határozat, ABH 2005, 766, 769.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Be. 262. § (1) bekezdésének (kivel, milyen határozatot kell közölni), (2) bekezdésének (a közlés a jelenlevőkkel szóban, egyébként kézbesítés útján történik), illetve a 367. § (1) bekezdésének (a másodfokú bíróság határozatát kinek kell kézbesíteni) rendelkezései önmagukban és a Be. 583. § (1) bekezdésével összefüggésben is megfelelnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonsági és normavilágossági követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a Be. 262. § (1) és (2) bekezdésébe, valamint a 367. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezések nincsenek alkotmányjogilag értékelhető tartalmi összefüggésben az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével, 55. § (1) bekezdésével, 57. § (1) bekezdésével, – az alkotmányjogi panasz keretei között – a 70/A. § (1) bekezdésével, továbbá a petíciós jogot biztosító 64. § rendelkezései-

vel. Az Alkotmánybíróság 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 2000, 215, 220.; 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.].

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak a Be. 262. § (1) és (2) bekezdése, illetve 367. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – ítélt dolognak nem tekinthető – részeit elutasította. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányellenességét nem állapította meg, ezért a konkrét ügyben történő alkalmazásának kizárására irányuló kérelem tárgyában a döntéshozatalt mellőzte.

IV.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben és a korábbi indítványok alapján észlelte, hogy a kártalanítási igény keletkezéséről és az igényérvényesítés határidejéről történő tájékoztatás elmaradása alkotmányellenes helyzethez, az Alkotmány rendelkezéseiből levezethető kártalanítási igény elvesztéséhez vezethet.

1. A Be. 43. § (1) bekezdése szerint a terhelt az, akivel szemben büntetőeljárást folytatnak. A terhelt a nyomozás során gyanúsított, a bírósági eljárásban vádlott, a büntetés jogerős kiszabása, illetve a megrovás, próbára bocsátás vagy javítóintézeti nevelés jogerős alkalmazása után elítélt. A terhelt fogalmi meghatározását ki kell egészíteni azzal, hogy a kártalanításra vonatkozó szabályok is a terhelt kifejezést használják [pl. magában az 583. § (1) bekezdésben a határidő meghatározásánál], holott a kártalanítási jogcímek többségében olyan személyről van szó, aki nem lett elítélt. Ebből következően a terhelt jogaira megállapított rendelkezések érvényesek a kártalanításra jogosulttá váló személyekre is.

A Be. 43. § (2) bekezdése *f)* pontja a terhelt jogaként fogalmazza meg, hogy a büntetőeljárás jogairól és kötelezégeiről a bíróságtól, az ügyésztől és a nyomozó hatóságtól felvilágosítást kapjon. Ez a rendelkezés valójában a hatóságok kötelezettségét határozza meg: az eljárási jogokról felvilágosítást kell adniuk – kérés nélkül is. A Be. a kártalanítás szabályainak körében nem írja elő külön kötelezettségként, hogy az ügyész, illetve a bíróság a kártalanítás alapjául szolgáló határozatában utaljon az igény benyújtásának lehetőségére, a hat hónapos jogvesztő határidőre és annak a határozat kihirdetésétől vagy a kézbesítésétől történő számítására. Miután nem csupán a terhelt szorosan vett büntetőeljárás jogairól, hanem az állammal szemben a határozattal keletkező reparációs igényről és érvényesítése feltételeiről van szó, a speciális tartalmú tájékoztatási kötelezettség előírásának hiánya alkotmányellenes helyzethez: a kártalanítás elmaradásához, a szabadságtól megfosztás alkotmányossága által

megkívánt arányossági feltétel gyakorlati megghiúsulásához vezethet.

A kártalanítás a meghatározott ügyészi és bírósági határozatok alapján a büntetőeljárás törvény szerint létrejövő jogviszony az állam és a határozattal érintett személy között. A kártalanítás módjára és mértékére a Polgári Törvénykönyvnek a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre vonatkozó rendelkezéseit a Be.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A kártalanítás az annak alapjául szolgáló nyomozást megszüntető határozat kézbesítésével, illetőleg a felmentő ítélet, az eljárást megszüntető végzés, valamint a rendkívüli jogorvoslat eredményeképpen hozott határozat jogerőre emelkedésével válik esedékessé, a kártalanítást az állam köteles megfizetni. [Be. 582. §, 584. § (4) bekezdés]

A kártalanítási igény érvényesítésével kapcsolatos büntetőeljárás szabályoknak is tükrözniük kell a polgári jog alapvető jelentőségű szabályait. A polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni [Ptk. 4. § (1) bekezdés]. A kártalanítás törvényben meghatározott egyoldalú nyilatkozatból keletkező jogosultság a kompenzáció követelésére; az egyoldalú nyilatkozatokra – ha a törvény kivételt nem tesz – a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni (Ptk. 199.). Így a felek együttműködni kötelesek, és figyelemmel kell lenniük egymás jogos érdekeire [Ptk. 205. § (3) bekezdés]. A kötelezettnek (az állam) a teljesítés érdekében úgy kell eljárnia, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, a kártalanításra jogosultnak pedig ugyanilyen módon elő kell segítenie a teljesítést. A felek minden lényeges körülményről kötelesek egymást tájékoztatni. [Ptk. 277. § (4) és (5) bekezdés]

2. Az Abtv. 49. §-ában meghatározott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állapítható meg akkor, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításához két feltételnek kell együttesen megvalósulnia: a jogalkotó mulasztásának és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, amikor valamely alapjog érvényesüléséhez vagy védelméhez a meglévő szabályozásban foglalt garanciális rendelkezések nem elégségesek – az Abtv. 21. § (7) bekezdése alapján akár hivatalból is – lehetősége

van mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására.

3. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban a kártalanításból kizáró okok alkotmányossági vizsgálata során megállapította: „A vizsgált szabályozás megakadályozza, hogy a kártalanítás ténylegesen érvényesüljön mint a személyi szabadsághoz való alapjogban – az eljárási kényszerselekménnyel – okozott jogsérelem orvoslásának eszköze. Ezáltal sérül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében normatív tartalommal meghatározott jogállamiság, és nem teljesül a személyi szabadság korlátozásának alkotmányosságához az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének és a 8. § (1)–(2) bekezdésének egymásra vonatkoztatásával meghatározott arányossági kritérium.” (ABH 2003, 430, 443.)

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben ugyanilyen következtetésre jutott. Az állammal szemben keletkezett kártalanítási igényről és érvényesíthetősége határidejéről az ügyészi és a bírósági határozatban adandó tájékoztatás törvényi előírásának hiánya a törvényalkotó olyan mulasztása, amely ellentétes az Alkotmány

2. §-ának (1) bekezdésében rögzített jogállamiság követelményeivel, továbbá alapjogsérelemre is vezet. Hiányzik ugyanis annak eljárási garanciája, hogy minden esetben érvényesüljön a személyi szabadság korlátozásának alkotmányosságához – az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének és a 8. § (1)–(2) bekezdésének egymásra vonatkoztatásával – az Alkotmánybíróság gyakorlatában meghatározott arányossági kritérium, a kártalanítási igény benyújtásának lehetősége.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, aminek megszüntetésére határidő tűzésével hívta fel az Országgyűlést.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. október 27.

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

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró
párhuzamos indokolása

1. A határozat rendelkező részével teljes mértékben, de a 2. és 3. ponthoz kapcsolódó indokolással csak részben értek egyet. A rendelkező rész 2. és 3. pontja azokat az indítványokat utasítja el, amelyek azt kifogásolták, hogy bizonyos fogva tartások elszenvédéséért, az utóbb alaptalannak bizonyuló személyi szabadságtól való megfosztásért az állam nem minden esetben nyújt kártalanítást.

Különösen fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy a Be. 580. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményező indítványt (indokolás III. 2.1. pont), valamint a közbiztonsági őrizettel kapcsolatban előterjesztett indítványt (III. 2.2. pont), továbbá az idegenrendészeti őrizettel összefüggő, a többségi indokolás szerint hiányos indítványt (III. 2.3. pont) a határozat csupán az indítványok tartalmának és érvelésének megfelelően, vagyis az indítványokhoz kötötten végezte el.

Ez azt jelenti, hogy a határozat azt vizsgálta: az Alkotmány 55. § (3) bekezdését sérti-e az, hogy a törvény jelenleg nem kötelezi az államot kártalanítás fi-

zetésére a büntetőeljárásban elrendelhető őrizet, a közbiztonsági őrizet, és az idegenrendészeti őrizet elszenvédésért, ha ezek utólag jogszerűnek, de alaptalannak bizonyultak.

Elfogadom, hogy az Abtv. 20. §-a és a 22. § (2) bekezdése értelmezhető úgy is, ahogyan azt a jelen ügyben a határozat teszi, s az Alkotmánybíróságot a vizsgálódásban köti az indítványok tartalma és azok indokolása is.

Belátom, hogy az Alkotmánybíróság többségi határozatban hivatkozott gyakorlata eddig az Alkotmány 55. § (3) bekezdését úgy értelmezte, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény szerinti, egyes, nevesített fogva tartásokért járó kártalanítás szabályai nincsenek összefüggésben az Alkotmánynak ezzel a szabályával.

Így a jelen ügyben is – erre irányuló, megfelelően konkrét indítvány hiányában – nyitva maradt az a kérdés, hogy összeegyeztethető-e az Alkotmány többi szabályával – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, az 55. § (1) bekezdésével és a 8. § (1)–(2) bekezdésével – az a hiányosság, amely értelmében a jogrend jelenleg nem teszi kötelezővé kártalanítás fizetését az alaptalan őrizetbe vételért, legyen szó akár büntetőeljárási, akár közbiztonsági, akár idegenrendészeti őri-

zetről. A kártalanítás ugyanis a jogalapot illetően nem teljes.

2. Álláspontom szerint a törvénytelen vagy utóbb alaptalannak bizonyult szabadságelvonásért járó kártalanításhoz való jog az Alkotmány 55. § (3) bekezdéséből következik. Ahogyan azt a 66/1991. (XII 21.) AB határozat megfogalmazta, az „Alkotmány rendelkezéseinek alkalmazásában a személyes szabadságtól való megfosztás abban az esetben törvénytelen (jogellenes, önkényes), ha nem a törvényben meghatározott okokból és nem a törvényben meghatározott eljárás alapján történt. Az alkotmányos alapvető jognak [55. § (1) bekezdés] ezért a megsértéséért az Alkotmány rendelkezéséből folyóan kártérítési igény keletkezik [55. § (3) bekezdés], amely a bíróság előtt érvényesíthető (70/K. §):” (ABH 1991, 342, 347.)

Az Alkotmány 55. § (3) bekezdését az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének megfelelően, az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikk 5. pontjára és a 7. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkére, valamint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 9. cikkére és az e cikkek köré épült esetjogra tekintettel kell értelmeznie. (936/D/1997. AB határozat, ABH 1999, 615.) Egyetértek ezért dr. Harmathy Attila alkotmánybírónak a 41/2003. (VII. 2.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában szereplő azon megállapításával, amely szerint az Alkotmány 55. § (3) bekezdésében foglalt kártalanításhoz való jog átfogja az Egyezségokmányban és az Egyezményben megfogalmazott felelősségi alapon történő kártérítéshez való jogot, valamint a téves bírói ítélet miatt elszenvedett sérelmek esetén érvényesíthető kártalanításhoz való jogot. Az Alkotmány 55. § (3) bekezdése nem az egyes jogágak kártérítési felelősségi szabályait ismétli meg, hanem az alkotmányjog szintjén jelentkező, a személyi szabadság alapvető jogának sérelmére tekintettel fennálló, alkot-

mányi alapú kártalanítási jogot tartalmazza. (ABH 2003, 430.)

Azt a többségi határozat is elismeri, hogy az alaptalan fogva tartásért járó kártalanításnak alkotmányjogi alapjai vannak (indokolás III. 3. pont). A többségi döntés szerint azonban ez nem az Alkotmány 55. § (3) bekezdése, hanem az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, az 55. § (1) bekezdése és a 8. § (1)–(2) bekezdése.

Véleményem szerint a személyi szabadság alapvető jogát [55. § (1) bekezdés] jogszerűen, de utóbb alaptalannak bizonyulóan, jelentősen korlátozó kényszerintézkedések miatt teljes körűen fenn kell álljon az állam kártalanítási kötelezettsége. Hangsúlyozom, hogy ezt az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata, és a jelen döntés indokolása sem zárja ki. Úgy gondolom, hogy a személyi szabadságtól való megfosztást lehetővé tevő minden jogszabály arányosságához hozzátartozik az, hogy a szabadságelvonásért, ha az alaptalan, az állam utóbb megfelelő kártalanítást nyújtson. Véleményem szerint megalapozottabb indítványok alapján, vagy hivatalból indított eljárásban az Alkotmány 55. § (1) és (3) bekezdését az Alkotmánybíróságnak ennek megfelelően kellene értelmeznie.

Budapest, 2009. október 27.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 65/E/2004.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 153. számában.

ÁLLAMPOLGÁRSÁGTÓL FÜGGŐ MEGKÜLÖNBÖZTETÉS PARKOLÁSI PÓTDÍJFIZETÉSI KÖTELEZETTSÉGGEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN 105/2009. (X. 30.) AB határozat

Sérti a diszkrimináció tilalmát az az önkormányzati rendeleti előírás, melynek értelmében a parkolási pótdíj fizetésére a gépjármű forgalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonos köteles, ha a vezető külföldi állampolgár. Az állampolgárságtól függő különbségtételnek ugyanis nincs ésszerű indoka. A jogi szabályozási koncepció és a követelések érvényesítésének jogi szabályozása figyelembevételével az az ésszerű, ha a „külföldi vezető” alatt a Magyarországon lakó-, illetve tartózkodási hellyel nem rendelkező személyek értendők, állampolgárságra tekintet nélkül. Mivel alkotmányellenesnek csak az „állampolgár” szövegrész minősül, a konkrét normakontrollt kezdeményező bírónak a folyamatban lévő ügyben a kifogásolt szabályozást e rész nélkül és a fenti értelemben kell alkalmaznia. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 66/2003. (XII. 19.) Ök. rendelete 9. § (3) bek. c) pont]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában – Dr. Lenkovics Barnabás és Dr. Trócsányi László alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 2007. április 1-jéig hatályban lévő, a fizető-parkolóhelyek létesítéséről, valamint üzemeltetésének szabályairól szóló 66/2003. (XII. 19.) Ök. rendeletének 9. § (3) bekezdés c) pontja „állampolgár” szövegrésze alkotmányellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Győri Városi Bíróság előtt G. 22.827/2007. szám alatt folyamatban lévő ügyben Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 2007. április 1-jéig hatályban lévő, a fizető-parkolóhelyek létesítéséről, valamint üzemeltetésének szabályairól szóló 66/2003. (XII. 19.) Ök. rendeletének 9. § (3) bekezdés c) pontja a jelen határozat rendelkező részének 1. pontjában foglaltak figyelembe vételével alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Indítványozó bíró az előtte folyamatban lévő ügy felfüggesztése mellett kezdeményezte az Alkotmány-

bíróságnál Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető-parkolóhelyek létesítéséről, valamint üzemeltetésének szabályairól szóló – időközben hatályon kívül helyezett 66/2003. (XII. 19.) Ök. rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 9. § (3) bekezdés c) pontja alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, illetve a hivatkozott rendelkezés konkrét ügyben való alkalmazásának kizárását.

Az Ör. értelmében a parkolási-jegy, bérlet vagy kedvezményes parkolási engedély nélkül, vagy érvénytelen jeggyel, bérlettel, illetve engedéllyel parkoló gépjárművek vezetői pótdíjat fizetnek.

Az Ör. 9. § (3) bekezdése szerint a pótdíj fizetésére a gépjármű forgalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonos köteles akkor, ha a vezető személye nem állapítható meg, vagy ha a vezető személye megállapítható ugyan, de a tartozás végrehajtása bármely oknál fogva nem vezetett eredményre, illetve ha a vezető külföldi állampolgár.

Az indítványozó bíró szerint az Ör. hivatkozott rendelkezése diszkriminatív, sérti az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakat, mivel főszabály szerint az Ör. a pótdíjfizetési kötelezettséget a gépjárművet ténylegesen használó személyre telepíti, külföldi állampolgárok esetében azonban „a felperes parkolási pótdíjat nem követelhet, automatikusan a tulajdonosé a fizetési kötelezettség”.

2. Amint az eljáró bíró is említi, az indítványban megjelölt jogszabály már nem hatályos, mert Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a fizető-parkolóhelyek üzemeltetésének és használatának szabályairól szóló 8/2007. (III. 5.) Ök. rendelete 2007. április 1-jétől hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságának vizsgálata kizárólag akkor végezhető el, ha alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdésében foglalt bírói kezdeményezés és 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság a már nem hatályos jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]. A jelen ügyben az indítvány az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés, ezért az Alkotmánybíróság a már nem hatályos 66/2003. (XII. 19.) Ök. rendeletének 9. § (3) bekezdés c) pontja alkotmányosságát érdemben vizsgálta.

3. Az Alkotmánybíróság megkereste Győr város polgármesterét, és kérte fejtsse ki az indítványban fog-

laltakkal kapcsolatos véleményét. A polgármester válaszában az Ör.-beli szabályozást azzal indokolta, hogy a külföldi személyek esetén a követelés-érvényesítés jelentős nehézségekbe ütközik.

II.

2. Az Ör. hivatkozott rendelkezése*:

„9. §

(...)

(3) A pótdíj fizetésére a gépjármű forgalmi engedélybe bejegyzett tulajdonos köteles, ha:

(...)

c) a vezető külföldi állampolgár.”

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság előkérdésként áttekintette az Ör. fizető parkolóhelyek igénybevételeével kapcsolatos, a jelen ügy elbírálásánál számba jövő szabályait.

Az Ör. rendelkezései tartalmazzák, hogy a fizető parkolóhelyeket kik, milyen feltételekkel vehetik igénybe; továbbá rendelkezik a jogalkotó által előírt feltételek be nem tartása esetére kilátásba helyezett szankcióról, illetve a pótdíj fizetési kötelezettségről is. Az Ör. szabályai rögzítik milyen esetekben, ki, milyen összegű pótdíj fizetésére köteles. Az Ör. 9. § (2) bekezdése főszabályként előírja, hogy a parkoló-jegy, bérlet, illetve kedvezményes parkolási engedély nélkül vagy érvénytelen jeggyel, bérlettel, valamint engedéllyel parkoló gépjárművek vezetői az Ör. 3. számú mellékletében meghatározott összegű pótdíj megfizetésére kötelesek. Az Ör. 9. § (3) bekezdése a főszabály mellett tartalmaz egy kiegészítő szabályt is, ha a vezető személye nem állapítható meg, vagy megállapítható ugyan, de a tartozás behajtása, illetve végrehajtása valamilyen oknál fogva nem vezetett eredményre, továbbá ha a vezető külföldi állampolgár, akkor nem a gépjármű vezetője, hanem a forgalmi engedélybe bejegyzett tulajdonos köteles a pótdíjat megfizetni. Eszerint a külföldi állampolgárságú vezetőket a jogalkotó eltérően kezeli a belföldi állampolgárságú személyektől annyiban, hogy külföldi állampolgárságú vezető esetén, rögtön a forgalmi engedélybe bejegyzett tulajdonost terheli a pótdíj fizetési kötelezettség, míg ha a vezető belföldi, a tulajdonos csak végső soron tartozik helytállási kötelezettséggel.

2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azt vizsgálta, hogy az Ör. – fentebb ismertett tartalmú – 9. § (3) bekezdés c) pontja ténylegesen sérti-e a diszkrimináció tilalmának alkotmányos elvét, s ezáltal ellentétes-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazottakkal.

* E rendelkezést a szerkesztőség azért látta indokoltnak feltüntetni az Alkotmánybírósági Szemlében is, mert a vizsgált önkormányzati rendelet más jogszabályokhoz képest nehezebben hozzáférhető.

2.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. §-ának értelmezése kapcsán több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány e rendelkezése nem minden fajta különbségtételt tilt, ez ugyanis ellentétes lenne a jog rendeltetésével. Sem a jogegyenlőség általános követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik az, hogy a jogalkotó célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, az eltérő jogi helyzetekre figyelemmel levő szempontok szerint ne tehetne különbséget a jogok és kötelezettségek megállapítása során a jogalanyok között. Az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki; nem alapvető jog tekintetében történő különbségtétel alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti, azaz, ha a különbségtétel önkényes, kellő súlyú indoka nincs. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.; 521/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 555, 556.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 202–204.; 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 47.] A különbségtételt az Alkotmánybíróság a jogalkotó által választott szabályozási koncepció szerint vizsgálja. A megkülönböztetés az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint [lásd: 21/1990. (X. 4.) AB határozat; ABH 1990, 73, 77–78.; 49/1991. (IX. 27.) AB határozat; ABH 1991, 213, 214.] akkor tilos, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, kivéve, ha az eltérésnek alkotmányos indoka van.

2.2. Az alkotmánybírósági vizsgálat tárgya e gyakorlat szerint tehát ebben az esetben az, hogy a jogalkotó által választott, önmagában véve nem Alkotmányba ütköző szabályozási koncepció alapján van-e ésszerű (alkotmányos) indoka a pótdíjfizetési kötelezettség telepítése szempontjából a külföldi, és a belföldi vezetők közötti eltérő szabályozásnak. A jogszabályból kivehető szabályozási koncepció lényege, hogy a Magyarországon érvényesíthető, és nem érvényesíthető követelések (ezek kötelezettjei) között tesz különbséget.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. (a továbbiakban Kktv.) 15. §-ának (3) bekezdése értelmében a közút területén, vagy a közút területén kívüli közterületen létesített, illetőleg kijelölt várakozóhelyen a közút kezelője díj és pótdíj szedését rendelheti el. A Kktv. 15. § (5) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy amennyiben a kiszabott pótdíjat nem fizették meg, „a közút kezelője vagy az általa megállapodás alapján megbízott gazdálkodó szervezet a létesített, illetőleg kijelölt várakozóhely jogosulatlan úthasználatának időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül köteles postára adni a díj- vagy pótdíjfizetési felszólítást. A díj- és a pótdíjfizetési kötelezettség egy év alatt évül el. A díj és a pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető”.

Ezen törvényi rendelkezés alapján a jogérvényesítésre nyitva álló viszonylag rövid határidő – ahogyan azt Győr város polgármestere is említi – a nem üzembentartó külföldi vezetők esetén csak abban az eset-

ben tartható be, ha a követelést rögtön a tulajdonossal szemben érvényesítik, aki ezt természetesen polgári peres úton a külföldi vezetőtől visszakövetelheti. A külföldiek lakcíme, vagy tartózkodási helye ugyanis nem állapítható meg az állampolgárok személyi adatainak és lakcímeinek nyilvántartásáról szóló – többször módosított – 1992. évi LXVI. törvényben (a továbbiakban: Nyilvántartási tv.), továbbá a végrehajtására kiadott 146/1993. (X. 26.) kormányrendeletben foglalt rendelkezések szerint működő, a belföldi vezetők esetén meglévő és alkalmazható nyilvántartási rendszer segítségével. Ez a nyilvántartás közhitelesen tartalmazza a hatálya alá tartozó Magyarországon tartózkodási, illetve lakóhellyel rendelkező személyek törvényben meghatározott adatait.

A Nyilvántartási tv. 17. § (1) bekezdése alapján „a nyilvántartás szervei az e törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között – a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén – adatot szolgáltatnak”. E törvény 19. § (1) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a Nyilvántartási tv. 17. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti név- és lakcímadatok szolgáltatását bármely polgár, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása mellett jogosult kérni, többek között jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében.

Mindez lehetővé teszi a jogosult számára igénye jogszabályban meghatározott határidőn belül történő érvényesítését, ha a kötelezettnek belföldön lakó- illetve tartózkodási helye van – akkor is, ha a szóban forgó személy nem magyar állampolgár. Más a helyzet a belföldi lakó-, illetve tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldi, vagy magyar állampolgárok esetében, akiknél az igényérvényesítés – a róluk Magyarországon vezetett név- és lakcím nyilvántartási rendszer hiányában – a jogszabályban meghatározott határidőn belül jelentős nehézségekbe ütközik, mivel a lakcímadatok ellenőrzése, ha egyáltalán lehetséges, hosszú időt vesz igénybe.

További különbség a jogérvényesítő helyzetében, hogy követelése érvényesítésének módja a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) értelmében jelentősen eltér a belföldi székhellyel vagy lakóhellyel rendelkező, és az ilyennel nem rendelkezők esetén. A Pp. 313. § (2) és (3) bekezdése értelmében ugyanis a pénz fizetésére irányuló lejárt követelések, amelyeknek a törvény pertárgy értékének megállapítására irányadó szabályai szerint számított összege az egymillió forintot nem haladja meg – mint a parkolási-, illetve pótdíjak esetében is –, kizárólag fizetési meghagyás útján érvényesíthetők, ha van olyan bíróság, amely a fizetési meghagyás kibocsátására illetékes. Fizetési meghagyást tehát nem lehet kibocsátani, ha a kötelezettnek nincs belföldön ismert lakóhelye, tartózkodási helye vagy székhelye. Ilyenkor a bíróság az általános szabályok szerint ille-

ték-kiegészítésre hívja fel a jogosultat, és tárgyalást tűz ki, ami az igényérvényesítést jelentősen megnehezíti; a tárgyaláson valószínűsíthetően megítélt díj behajtásának esélye pedig elenyésző. Ezzel szemben megjegyzendő, hogy a fizetési meghagyás ellen az esetek csekély százalékában élnek csak ellentmondással, így az igényt érvényesítő viszonylag gyorsan végrehajtható okirathoz jut.

Az Ör. vitatott szabályozását ezek alapján az Alkotmánybíróság a Magyarországon nyilvántartásba vett lakó-, illetve tartózkodási hellyel nem rendelkező személyek közötti megkülönböztetést nem tekintette indokolatlannak, illetve ésszerűtlennek. A gépjármű vezetője és a tulajdonosa (üzembentartó) tipikusan három esetben válik el: (1) a tulajdonos szívésségi használatra engedi át gépjárművét, ami a tulajdonos és a vezető személyes kapcsolatát, közeli ismeretségét feltételezi; (2) ha a tulajdonos jogi személy, és a tulajdonában lévő személygépkocsit munkavállalója használja, vagy (3) a tulajdonos üzleti tevékenysége körében, ellenszolgáltatás fejében, szerződés megkötésével adja időlegesen a vezető használatába a gépjárművet. Ez utóbbi esetben pedig az ilyen és ehhez hasonló kockázatokkal számolnia kell, melyek csökkentésére üzleti tevékenysége keretében törekedhet.

A gépjármű üzemben tartója számára az Ör. természetesen nem zárja ki, hogy a díjkövetelést polgári peres úton a gépjármű használójával szemben polgári jogi igényként érvényesítse, vagy adott esetben a gépjármű bérleti díjában ezt a kockázatot eleve számításba vegye.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 9. § (3) bekezdés c) pontja tekintetében megállapította, hogy a hivatkozott jogszabály szabályozási koncepciója alapján annyiban tett alkotmányellenes megkülönböztetést, amennyiben a pótdíjfizetésre kötelezett gépjármű vezetőjét állampolgárságától függően tekintette külföldinek vagy belföldinek. Ennek a megkülönböztetésnek nincs ésszerű indoka. A külföldi és belföldi közötti megkülönböztetés viszont a jogi szabályozási koncepció és a követelések érvényesítésének jogi szabályozása figyelembevételével ésszerű, ha a „külföldi vezető” alatt a Magyarországon lakó-, illetve tartózkodási hellyel nem rendelkező személyek értendők, az érintettek (a szabályozás szempontjából közömbös) állampolgárságára tekintet nélkül.

Mivel a vizsgálni kért jogszabályi rendelkezés már nem hatályos, az Alkotmánybíróság nem semmisíthette meg, azonban megállapította a hivatkozott jogszabályi rendelkezés „állampolgár” szövegrészének alkotmányellenességét. Az Ör. 9. § (3) bekezdés c) pontja akkor lett volna összeegyeztethető az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal, ha a „külföldi vezető” a Magyarországon közhiteles nyilvántartásban szereplő lakó-, illetve tartózkodási hellyel nem rendelkező személyeket jelenti.

3. Az Alkotmánybíróság a kezdeményező bíró által becsatolt iratok alapján megállapította, hogy az érin-

tett személynek Magyarországon nyilvántartásba vett lakó-, illetve tartózkodási helye nincs, így az eljárást kezdeményező bíró előtt G. 22.827/2007. szám alatt folyamatban lévő ügyben a kezdeményezéssel érintett rendelkezés az Alkotmánybíróság által alkotmányelle-

nesnek minősített szövegrész figyelmen kívül hagyásával alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatának Magyar Közlönyben való közzétételét az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2009. október 27.

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

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, illetve részben annak indokolásával. Álláspontom szerint meg kellett volna állapítani, hogy az Ör. 9. § (3) bekezdésének c) pontja – a maga egészében – alkotmányellenes volt, és a konkrét ügyben ki kellett volna mondani az alkalmazási tilalmat.

Egyetértek a határozat azon következtetésével, hogy a bírói kezdeményezésben kifogásolt szabály diszkriminatív, mert nincs ésszerű indoka a pótdíjfizetési kötelezettségnek a gépjármű forgalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonosra történő áthárításának, ha a gépjármű vezetője külföldi állampolgár. Az állampolgársági alapú megkülönböztetés sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Meglátásom szerint ugyanakkor az Ör. támadott rendelkezésében az állampolgárságtól nem választható el a külföldi jelző úgy, mint ahogy azt az Alkotmánybíróság határozata tette. Az érintett rendelkezésben csupán az „állampolgár” szó alkotmányellenességének megállapításával az a szöveg marad alkotmányos, mely szerint „a pótdíj fizetésére a gépjármű fogalmi engedélyébe bejegyzett tulajdonos köteles, ha a vezető külföldi”. Így a „külföldi” kifejezés olyan, a normavilágosságot is sértő tartalommal bírna, melybe azonban – egyebek mellett – továbbra is beletartozna a külföldi állampolgárság. Az Alkotmánybíróság határozata ezt a helyzetet úgy kívánja orvosolni, hogy az alkotmányosnak tekintett szöveget az indokolás III/2. pontja utolsó bekezdésében értelmezi, s megállapítja, hogy „külföldi vezető” alatt a Magyarországon közhiteles nyilvántartásban szereplő lakó-, illetve tartózkodási hellyel nem rendelkező személyt kell érteni. Ezen értelmezés során a határozat az Ör. szabályozási koncepciójára épít.

Az Alkotmánybíróság ezáltal lényegében nem tesz mást, mint hogy a hibás jogalkotói szabályozást a részleges alkotmányellenesség megállapításával és a megmaradó (alkotmányos) szöveg értelmezésével kicseréli a sajátjára, azaz pozitív módon jogot alkot: a maga által előállított fogalmat értelmezi, miközben az eredeti és az új szöveg egészen más jelentést hordoz. Nem az Alkotmánybíróság feladata, hogy – az adott esetben egyébként helyes – jogalkotói koncepciót ily eszközökkel a saját elképzelései szerint valósítsa meg. Különösen nem feladata, ha egy olyan „kényes” fogalom definiálásáról van szó, mint jelen esetben, nevezetesen, hogy ki minősül külföldinek. Értelmező rendelkezések megfogalmazása elsődlegesen a jogalkotó feladata, ennek hiányában pedig a jogalkalmazónak (bírónak) kell kibontania a normaszöveg tartalmát.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában sokszor élt már a részleges megsemmisítés eszközével, amelyben úgy találta, hogy az alkotmányellenesség a normaszöveg egy részének hatályon kívül helyezésével megszüntethető. Ennek során előfordult, hogy az eredetihez képest egészen új szöveg jött létre [pl. 51/2009. (IV. 28.) AB határozat, ABK 2009. április, 426.]. A megmaradó szöveg értelmezése azonban ilyen esetekben is a jogalkalmazó feladata maradt. A hatályos jog kímélete érdekében az Alkotmánybíróság szintén többször élt a hatályos normaszöveg alkotmányos értelmezési tartományának kijelölésével, s ezen célból alkotmányos követelményt fogalmazott meg [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 267.]. Bár jelen esetben a rendelkező részben nem került sor alkotmányos követelmény kimondására, az Alkotmánynak megfelelő értelmezés csak az indoklásban lett rögzítve, az eredmény mégis ugyanaz. Megítélésem szerint e kétféle eszköz nem kombinálható,

mert ezáltal az Alkotmánybíróság elkerülhetetlenül a jogalkotó, illetve a jogalkalmazó (bíróság) hatáskörébe tartozó területekre téved.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak „a vezető külföldi állampolgár” kifejezést egységesen kellett volna kezelnie. Ennek alapján pedig ki kellett volna mondania, hogy e rendelkezés alkotmányellenes volt, s ki kellett volna zárnia a konkrét ügyben történő alkalmazását.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

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

*Alkotmánybírósági ügyszám: 431/B/2008.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 153. számában.*

A DIPLOMA MEGSZERZÉSÉHEZ KÖTELEZŐ NYELVVIZSGÁT ELŐÍRÓ SZABÁLY ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL

1025/B/2008. AB határozat

A felsőfokú tanulmányaikat befejező hallgatók a diploma megszerzése szempontjából homogén csoportot alkotnak. Ezen csoporton belül nem tekinthető önkényes megkülönböztetésnek az, hogy a felsőoktatásról szóló törvény 150. § (1) bekezdése a diploma megszerzését általános szabályként nyelvvizsga letételéhez kötötte, de – átmeneti időre – tekintetbe vette egy korosztály sajátosságait, az idősebbek tanulással járó fokozott megterhelését. *[Alkotmány 70/A. § (1) bek., 70/B. § (1) bek., 70/E. § (1) bek.; 2005. évi CXXXIX. törvény 62. § (1) bek., 150. § (1) bek.]*

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – dr. Bragyova András, dr. Lenkovics Barnabás és dr. Trócsányi László alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 62. § (1) bekezdése első mondatának második fordulata, valamint második és harmadik mondatának – az Alkotmány 70/E. §-ára alapított – alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 150. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 62. § (1) bekezdése első mondatának második fordulata, valamint második és harmadik mondatának – az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésére alapított – alkotmányellenessége megállapí-

tására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: Ftv.) a nyelvvizsgát, mint a felsőfokú tanulmányok befejezését igazoló oklevél kiadásának feltételét előíró szabályát tartalmazó 62. § (1) bekezdés első mondatának második fordulata, valamint második és harmadik mondata, továbbá a szabály alóli mentesülést tartalmazó 150. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Álláspontja szerint a nyelvvizsga előírásával sérült az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében megfogalmazott munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog. Habár a szakmai képességek és a nyelvtudás között nincs összefüggés, a hallgató nyelvvizsga hiányában a záróvizsga sikeres letétele ellenére sem gyakorolhatja szakmáját. Ennek következményeként a felkészültségének nem megfelelő, alacsonyabb jövedelemmel járó munkát vállalhat, vagy egyáltalán nem talál munkát, így a rendelkezés az Alkotmánynak a szociális biztonsághoz való jogot deklaráló 70/E. § (1) bekezdésébe is ütközik.

Az indítványozó kifejtette, hogy az Ftv. 150. § (1) bekezdése az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében tilalmazott hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a negyven év alatti hallgatók tekintetében, mert elhelyezkedési esélyeik csökkennek.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Ftv. 62. § (1) bekezdésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság már vizsgálta, ezért elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az indítvány tárgya nem minősül-e „ítélt dolognak”.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. §-ának c) pontja szerint az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) felülvizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a §-ára, illetőleg alkotmányos elvére (értékére) – ezen belül – azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alkotmányértéktést megállapítani („ítélt dolog”). 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, mint egy korábban elbírált ügyben. (1620/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 972, 973.)

Az Alkotmánybíróság a 782/B/2000. AB határozatában a szabályozást az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésének sérelme alapján támadó indítványt elutasította. Az indokolás szerint „a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapjog, ezért korlátozása alkotmányos szempontú megítélésénél az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből és 70/A. § (1) bekezdéséből eredő szükségességi-arányossági tesztet kell alkalmazni. Az ilyen törvényi korlátozás csak akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az megfelel az alapjog-korlátozással szemben az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében támasztott követelményeknek [20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 70.; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 41, 43.]” (ABH 2008, 1761, 1767.) Rögzítette, hogy valamely foglalkozás gyakorlásának feltételhez kötése általában véve tehát alapjog-korlátozás, amely többnyire szükségesnek és arányosnak, így alkotmányosnak is tekinthető, a jogalkotó a korlátozással azonban nem állíthat objektív korlátot az adott tevékenységet folytatni kívánók elé. „Vagyis valamely foglalkozás gyakorlásához szubjektív feltételek előírása önmagában véve nem tekinthető alkotmányellenesnek, jóllehet szükségszerűen a választási szabadság korlátozását jelenti. Ezek teljesítésének lehetősége elvileg mindenki számára nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív), így az nem aránytalan vagy diszkriminatív. (...) A követelmények a hallgatók előtt már tanulmányaik megkezdése előtt ismertek, és a nyelvvizsga letételét tanulmányaik befejezéséig bármikor teljesíthetik. [...] A diploma (oklevél) feltételeként előírt nyelvvizsgatételi kötelezettség nem tekinthető túlzott mértékű elvárásnak a hallgatóval szemben.” (ABH 2008, 1761, 1768–

69.) Ezért a határozat a munkához és foglalkozáshoz való jog korlátozását szükségesnek, és az elérni kívánt céllal arányosnak ítélte, így az indítványt elutasította.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ftv. 62. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló részében az indítvány „ítélt dolog”, ezért az eljárást az Ügyrend 31. § c) pontja alapján megszüntette.

2. Az indítványozó az Ftv. 62. § (1) bekezdésének az Alkotmány 70/E. §-ára alapított alkotmányellenességét azzal indokolta, hogy – az oklevél hiányában – nem a szakmájában elhelyezkedő munkavállaló relatíve alacsonyabb jövedelemhez jut.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében a szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 162, 163.; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199.] „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó megélhetési minimum állam általi biztosításának kötelezettségét tartalmazza.” [42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329, 334.]

Mivel az Ftv. támadott rendelkezése a diploma megszerzésének egyik feltételét írja elő, Alkotmánybíróság megállapította, hogy e rendelkezés és az Alkotmány idézett 70/E. §-a között nincs alkotmányjogilag értékelhető összefüggés. 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 elutasította.

3. Az Ftv. 150. § (1) bekezdése átmeneti időre kivétel-szabályt fogalmaz meg a 40. életévet betöltött hallgatók javára.

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 mindenkor 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 Alkotmánybíró-

ság 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.]

Tekintettel arra, hogy a felsőfokú tanulmányaikat befejező hallgatók a diploma megszerzése szempontjából homogén csoportot alkotnak, akkor alkalmazható a különbségtétel alkotmányosan, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van.

A felsőoktatásról szóló – 2006. február 28-áig hatályos – 1993. évi LXXX. törvény 95. §-a és 97. §-a szerint a nyelvvizsga nem volt a diploma kiállításának feltétele, e rendelkezéseket a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény módosításáról szóló 2003. évi XXXVIII. törvény 23. § (2) bekezdése és 24. § (1) bekezdése módosította, amely – ellenkező törvényi rendelkezés hiányában – előírta a nyelvvizsga követelmény teljesítését, de a követelmény teljesítése alól a 25. § (2) bekezdésével beiktatott rendelkezés mentesítette a beiratkozás évében legalább 40. életévét betöltött hallgatókat. Az Ftv. ezt a szabályt vette át azzal, hogy a mentesség alkalmazhatóságát már határidőhöz kötötte.

Az Ftv. indokolása ezzel kapcsolatosan rámutatott: „A 40. életkorban felsőoktatási tanulmányokra jelentkezők jellemzően munka mellett vállalkoznak újabb oklevelet adó képzésre, és gyakran nem is rendelkeznek megfelelő nyelvi előképzettséggel. A felsőfokú tanulmányok mellett a nyelvvizsga-követelmények teljesítése erre tekintettel olyan nehéz feladatot jelent, amely több éves tanulmányok után esetleg mégsem eredményezi a munkakör betöltéséhez szükséges szakképzettség megszerzését. Ezért életkor alapján biztosít felmentést a törvény az állami nyelvvizsga megszerzésének követelménye alól, amely rendelkezés a 2015/2016-ban vizsgát tevők esetében alkalmazható utoljára.”

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem tekinthető önkényesnek a megkülönböztetés, és így nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, hogy az Ftv. 150. § (1) bekezdése a diploma új feltételeinek előírása esetén – átmeneti időre – tekintetben vette egy korosztály sajátosságait, az idősebbek tanulással járó fokozott megterhelését.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

Budapest, 2009. október 27.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

1. A nyelvvizsga és a diploma viszonyáról az Alkotmánybíróság már többször is állást foglalt, mindig alkotmányosnak tekintve a diploma (oklevél) kiadásának állami(lag elismert) nyelvvizsgához kötését. Az utolsó ilyen a 782/B/2000. számú ügyben hozott határozat (ABH 2008, 1761, 1771.), amelynek érvelését a jelenlegi határozat is követi.

Igaz, hogy az alkotmánybíráskodás precedensbíráskodás; de a precedenshez kötöttség a korábbi döntés helyességének valószínűségén alapul – különösen mint a jelen esetben, amikor a jogbiztonság, mely különben a precedenshez kötöttség fő indoka, nem játszik komoly szerepet. Esetünkben senki szerzett jogát vagy jogi pozícióját nem sértené a korábbi döntésekben elfogadott álláspont megváltozása.

A következőkben azon érveket mutatom be, amelyek szerintem indokoltá tették volna az alkotmánybíróági precedenstől való eltérést.

Ehhez három kérdést kell vizsgálnunk:

(1) a felsőoktatási oklevél megszerzése az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében biztosított foglalkozás szabad megválasztásához és gyakorlásához való jog védett körébe esik-e;

(2) ha igen, az állami nyelvvizsga megkövetelése az oklevél „kiadásához” (érvényességéhez) korlátozza-e ezt az alkotmányos jogot; és végül

(3) ha korlátozza, ez a korlátozás alkotmányosan megengedett keretek között marad-e?

2. Elsőként az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése és a felsőoktatás kapcsolatát kell vizsgálnunk. A fő nehézség, hogy az Alkotmánybíróság a felsőoktatás alkotmányos megítélésében az Alkotmány oktatáshoz való

jogot biztosító 70/F. § (2) bekezdését tekintette alapvetőnek. Az egyetemi autonómia alkotmányosan *expressis verbis* nem biztosított jogát pedig a 70/G. §-ra alapította. Ez nem alaptalan, mert az Ftv. lényegében a felsőoktatást, mint oktatást szabályozza, a hallgatók helyzetét, a hallgatók és az egyetem kapcsolatát, az intézmények szervezetét, irányítását stb.

Ugyanakkor a felsőoktatásban folytatott képzés tartalmát – szakzsargonban: a képzési és kimeneti követelményeket (a továbbiakban: KKK) – az Ftv. 153. § (2) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján a 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet mellékletei határozzák meg. Ennek 1. számú melléklete világossá teszi, hogy a felsőoktatási képzés meghatározott foglalkozásokra teszi képessé a hallgatót. Ezt bizonyítja az említett OM rendelet 1. számú melléklete, amely „A végzettségi szinteket leíró általános jellemzők, kompetenciák” között ezt tartalmazza az alapképzési szakok tekintetében: „ismereteit illetően alkalmas ... szakképzettségének megfelelő munkakör ellátására”. Ugyanezt mondja a ciklusokra nem bontott képzéssel (mint a jogi) kapcsolatban is, amikor „nem szakspecifikus kompetenciaként” meghatározza, hogy minden, e szakokat végzett hallgató rendelkezék „a munkakörhöz szükséges olyan tulajdonságokkal, amelyek alapján képes együttműködésre, kezdeményezésre és személyes felelősségvállalásra, döntéshozatalra, szakmai önképzésre”.

Az egyes szakok specifikus KKK-i minden esetben pontosan meghatározzák, hogy a végzett hallgatók milyen foglalkozások ellátására lesznek képesek. Egy példa az OM rendelet 2. számú mellékletéből:

Az alapfokozat birtokában a vadgazda mérnökök alkalmasak:

- a vadgazdálkodás és természetvédelem hatósági és közigazgatási feladatainak ellátására;
- vadgazdálkodási, vadkereskedelmi és turisztikai tevékenység végzésére;
- a vadgazdálkodás, vadászat, természetvédelem tervezésére, irányítására;
- vadgazdálkodási és természetvédelmi tanácsadásra;
- mezőgazdasági és erdőgazdasági vállalkozások, nem kormányzati szervek vadgazdálkodási és természetvédelmi feladatainak ellátására;
- vad- és halgazdálkodási, vadászati, halászati, horgászati és természetvédelmi szakigazgatási szerveknél és szakhatóságoknál, állat- és növénykertekben, vadsparkokban, múzeumoknál munkakörök betöltésére.

Megállapítható tehát, hogy a felsőoktatás tartalma, meghatározott foglalkozásokhoz szükséges elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzése, illetve átadása. (A felsőoktatási intézmények emellett természetesen számos más, nem oktatási, elsősorban kutatási és más tudományos feladatot is ellátnak.)

Tárgyunk szempontjából nem elhanyagolható, hogy az általános és a szakmai követelmények tartalmazzák a szakmához szükséges nyelvtudás elsajátítását, mint a képzési és kimeneti követelmények részét. Eszerint a

záróvizsgát (Ftv. 60. §) tett hallgatónak a KKK-ban előírt és a MAB által ellenőrzött módon folytatott képzésben e követelménynek is eleget kellett tennie – különben nem tehetett volna sikeres záróvizsgát.

3. A foglalkozás szabad megválasztása a legfontosabb alapjogok egyike, mivel a modern társadalomban a legtöbb ember – nemcsak a munkavállaló – e jog gyakorlásával szerzi élete során jövedelmének jelentős részét. A foglalkozás szabad megválasztásához való jognak része, hogy az állam alkotmányosan elfogadható indok nélkül senkit ne akadályozzon a képzettségének megfelelő foglalkozás – társadalmilag elfogadott jövedelemszerző tevékenység – gyakorlásában. [Ezt az elvet az Alkotmánybíróság már 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kimondta.]

A legtöbb jövedelemszerző tevékenység, a modern – szociológiai terminussal: professzionalizálódott – társadalomban intézményesített keretek között, mint a felsőoktatás, szerzett és igazolt szakképzettséghez kötött. Ez a kötöttség a foglalkozások jelentős részénél a foglalkozás ellátásának jogi feltétele, sőt adott esetben egy foglalkozás szakképzettség nélküli üzése bűncselekmény (zugírászat, kuruzslás, csalás, stb.) is lehet. A felsőoktatásban szerzett képzettséget igazoló oklevél közokiratként igazolja, hogy egy meghatározott személy meghatározott foglalkozás (pl. vadgazda mérnök) végzésére képesített. A foglalkozáshoz szükséges ismeretek megszerzését az Ftv. 60. §-a szerinti záróvizsga (melynek feltétele az abszolutórium) sikeres letétele igazolja. Ezzel a hallgató a KKK-ban foglalt valamennyi követelménynek megfelelt, tehát egy meghatározott foglalkozás gyakorlására jogilag képesített (alkalmas). Az Ftv. 62. § (1) bekezdése ezen felüli – tehát nem a képzési követelmények részeként, ahol az idegen nyelv szakmának megfelelő oktatása szerepel – feltételként szabja a sikeres záróvizsgával együtt (és vele egyénértékűen) az államilag elismert nyelvvizsga letételét igazoló okiratot.

Jogilag ez azt jelenti, hogy az államilag elismert nyelvvizsga az oklevél érvényességének a szakképzettség megszerzéséhez járuló többletfeltétele. Hiába felelt meg a szakma gyakorlása összes feltételének a hallgató, ha nincs nyelvvizsgája, foglalkozását nem gyakorolhatja. Ezért az Ftv. 62. § (1) bekezdése korlátozza a sikeres záróvizsgát tett és ezzel a törvény szerint a foglalkozás gyakorlásához a jogszabály szerint szükséges ismeretet és készséget megszerzett, végzett hallgató az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében foglalt alapjogát.

4. Ezek alapján vizsgálandó, hogy fennállnak-e az alapjog korlátozásának alkotmányos feltételei, ami a szükségesség és arányosság vizsgálatát követeli meg.

4.1. A szükségesség megítélésénél fontos kérdés a korlátozás indoka: ha egy másik alapjog védelméről van szó, más a szükségességi mérce, mint amikor a törvényhozó igazolható, közérdekű, de mások jogait nem védő célt követ. Ebben az esetben a szükségesség mércéje is szigorúbb – a korlátozásnak több elő-

feltételnek kell megfelelnie, mintha egy másik alapjog védelméről lenne szó.

Esetünkben nyilván nincs szó mások jogainak védelméről, hanem egy közérdekűnek elfogadható (a nyelvtudás előmozdítása), egyébiránt eléggé paternalista szellemű, alapjog-korlátozásról. A korlátozás ezért már a szükségességi követelménynek sem felel meg. A szakma (foglalkozás) gyakorlásához szükséges nyelvtudás megszerzése ugyanis a KKK része, aminek teljesítését a hallgató a záróvizsgán (ill. az abszolutórium megszerzésével) igazolja. Ha a törvényhozó célja a foglalkozás gyakorlásához szükséges nyelvtudás megszerzésének biztosítása volt, akkor a választott eszköz – a nyelvvizsga letételét igazoló okirat bemutatásának előírása – erre alkalmatlan. Az állami nyelvvizsga ugyanis általános, és nem szakma-specifikus, nyelvismeretet igazol, ezért nem része egy foglalkozás gyakorlásához szükséges ismereteknek. (Miért kell Baudelaire-t eredetiben olvasni tudnia egy bányamérnöknek ahhoz, hogy szakmáját gyakorolja?) Az államilag elismert nyelvvizsgáztatás rendszerét újrászabályozta a 137/2008. (V. 16.) Korm. számú rendelet, amely a tíz évvel korábbi hasonló tárgyú kormányrendelet helyébe lépett. Ennek következtében az Ftv. itt vizsgált szabálya szigorúan véve értelmetlenné vált, mert már nincs C típusú nyelvvizsga (csak C1 szintű, de az mást jelent). A számunkra fontos kérdésekben a lényeg azonban nem változott, mert az új kormányrendelet is különböztet általános nyelvi és szaknyelvi vizsgák között [2. § (4) bekezdés a) pont], az Ftv. 62. § (1) bekezdés a) pontja pedig „általános nyelvi” nyelvvizsgát kíván meg.

Nem szükséges a törvényhozó beavatkozása, ha a munkaerőpiac önmagában elegendő indítékot ad a nyelvtudás megszerzésére mindazokban a szakmákban, ahol ennek van gyakorlati jelentősége. Ahol pedig nincs, ott a törvényes kötelezés eleve szükségtelen lenne. Ezen kívül az egyes foglalkozásokban és munkakörökben akár jogszabály is előírhatja az államilag elismert nyelvvizsga megszerzését, mint alkalmazási feltételt – ha van kellő súlyú indoka.

A vitatott korlátozás tehát szükségtelen, mert általános nyelvi nyelvtudás igazolását kívánja meg – tehát nem a szakma, a foglalkozás gyakorlásához szükséges nyelvtudást (amit a KKK-i szerint a végzett hallgató már megszerzett, ha szükséges volt).

4.2. Az előbb mondottak után az arányosság kérdése fel sem merülne. De ha a korlátozás szükségessége alkotmányosan nem lenne kifogásolható, akkor is aránytalanul súlyos lenne. Az aránytalanságot az alapozza meg, hogy az alkotmányosan indokolható korlátozás nem az alapjogot legkevésbé korlátozó eszközt választja. Az itt vizsgált korlátozás – egy foglalkozás gyakorlása lehetőségének elzárása általános idegen nyelvi ismeretek igazolásának hiánya miatt – aránytalanul súlyos, mert az egyik oldalon egy alapjog gyakorlásának jogi lehetetlensége áll, a másik oldalon egy általános, és más módon is előmozdítható közérdek.

Egyébiránt a közérdek elég távoli, hiszen az idegen nyelvek ismerete rendesen előny az egyén számára, amelynek előmozdítása csak akkor közérdek (közös érdek, *bonum commune*), ha ez a társadalom egészének állapotát javítja. Az idegen nyelvet ismerők számának növekedése felfogható ilyen érdeknek, vagy elfogadható, hogy a törvényhozó ennek tekinti. Az arányossági probléma itt az, hogy az általános idegen nyelvismeretet a foglalkozáshoz szükséges ismeretek megszerzésétől függetlenül többletfeltételnek szabja a foglalkozás gyakorlásához. Az egyik oldalon tehát befejezett és megszerzett foglalkozási képesítés (pl.: vadgazda mérnök vagy orvos) áll; a másikon pedig, hogy e foglalkozás gyakorlását – az oklevél kiadását – csak akkor engedi a törvény, ha a szakmai ismereteken kívül még általános nyelvvizsgáról szóló igazolást is bemutat. Ez a korlátozás mindenképpen aránytalan, függetlenül a cél alkotmányosan elfogadható-igazolható voltától.

Budapest, 2009. október 27.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Közzétéve az Alkotmánybírósági Közlöny
2009. októberi számában, 1226. oldal

A KÖZTERÜLETI VÁRAKOZÁSRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉRŐL

109/2009. (XI. 19.) AB határozat

A parkolással létrejövő jogviszony a helyváltoztatás szabadságából levezetett közlekedés szabadságával áll szoros összefüggésben. A jogalkotó – döntése szerint – szabályozhatja e jogviszonyt magánjogi keretek, avagy közigazgatási keretek között is. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet eredményez azonban az olyan törvényi szabályozás, amely a parkolással kapcsolatosan nem rendelkezik teljes körűen a végrehajtási szabályok kereteit. Önkényes jogalkotási lehetőséget teremt az olyan törvényi felhatalmazó rendelkezés, amely az önkormányzati jogalkotó érdekeinek egyoldalú érvényesítésére ad lehetőséget. *[Alkotmány 2. § (1) bek., 58. § (1) bek., 1990. évi LXV. törvény 63/A. § h) pont, 1988. évi I. törvény 15. § (3) bek., Fővárosi Közgyűlés 24/2009. (V.11.) Főv. Kgy. rendelete]*

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz tárgyában – dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2010. június 30. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63/A. § h) pontja alkotmányellenes, ezért azt 2010. június 30. napjával megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn azért, mert az Országgyűlés hiányosan szabályozta a közút kezelő jogait gyakorló helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogkörét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2010. június 30. napjáig tegyen eleget.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn azért, mert az Országgyűlés hiányosan szabályozta a fővárosi közgyűlés rendeletalkotási jogkörét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2010. június 30. napjáig tegyen eleget.

5. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályairól szóló 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet alkotmányellenes, ezért azt 2010. június 30. napjával megsemmisíti.

6. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest főváros közterületein és erdőterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy. 2005. június 30. napjáig hatályos rendeletének 27. és 28. §-ai alkotmányellenesek voltak, ezért azok a Budaörsi Városi Bíróság 9. P. 22.408/2006. szám alatti perében, valamint a Fővárosi Bíróság 45. Pf. 638.381/2007. szám alatti perében nem alkalmazhatók.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. 2009. május 31. napjáig hatályos rendeletének 53. §-a alkotmányellenes volt, ezért az a Budaörsi Városi Bíróság 9. P. 22.408/2006. szám alatti perében nem alkalmazható.

7. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. 2009. május 31. napjáig hatályos rendeletének 41. § (2) bekezdése alkotmányellenes volt, ezért az a Pesti Központi Kerületi Bíróság előtt folyamatban lévő 31. G. 305.406/2007. szám alatti perében nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványok értelmében a Budapest főváros közterületein és erdőterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 38/1993. (XII. 27.) Fővárosi Közgyűlés rendeletének (a továbbiakban: Ör.1.) 26–29. §-ai, és a 36. § (3) bekezdése magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseibe ütköznek, ezért az Alkotmány 44/A. §-ára tekintettel alkotmányellenesek. Az indítványozók álláspontja szerint a parkolás a közterület közlekedési célú használatának minősül, és mint ilyen

közjogi és nem magánjogi jogviszonyt keletkeztet a gépjármű használója, valamint a fővárosi önkormányzat között. A fővárosi önkormányzat az Ör.1.-t nem tulajdonosként, hanem a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 2. §-a, 15. § (3) bekezdése, valamint a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 41. §-a alapján, helyi közhatalmi minőségében alkotta meg. Ezért a várakozó gépkocsi használója nem az önkormányzat által nyújtott szolgáltatást veszi igénybe, hanem a közlekedési szabadságát gyakorolja meghatározott normatív feltételek között. A díj- és pótdíjfizetési kötelezettség elmulasztásának konzekvenciáit ezért a közigazgatási jogviszony sajátosságaira tekintettel, a közigazgatási eljárás keretei között kell levonni.

A Kkt. 44. § (1) bekezdése szerint a közúti közlekedés ellenőrzése kiterjed a közúti közlekedés rendjére, amely ellenőrzésre a Kkt. 44. § (2) bekezdése szerint a rendőrhatalom jogosult. Ezzel szemben az Ör.1. 34. §-a a közterület-felügyelőt, illetve erre feljogosított más személyt jelöl meg a korlátozott várakozási övezetben, és a várakozási övezetben a gépkocsik várakozási engedélyének ellenőrzésére.

Az indítványozók álláspontja szerint az Ör.1. hivatkozott rendelkezései abban az esetben is alkotmányos aggályokat vetnek fel, amennyiben a várakozással kapcsolatosan polgári jogi jogviszony keletkezik a közlekedő és a közút kezelője között. A közterület időleges használatának biztosítása mint szolgáltatás és az ellenszolgáltatásnak minősülő parkolási díj megfizetése ráutaló magatartással hozza létre a felek között a polgári jogi jogviszonyt. Ebben a konstrukcióban azonban értelmezhetetlen a díjkülönbözet túl fizetendő pótdíj magánjogi karaktere, különös tekintettel annak az Ör.1. 28. § (3) és (4) bekezdése szerinti mértékére. Az Ör.1. szerinti, a díj huszonötszörösét kitevő mértékű pótdíj nem áll arányban a szolgáltatás értékével, feltűnően nagy értékkülönbözetet eredményez. Amennyiben a pótdíjnak kötbér-jelleget kellene tulajdonítani, úgy az a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 246. § (1) bekezdése szerint, az egyedi esetekben negligált írásbeliség miatt magasabb szintű jogszabályi rendelkezésbe ütközik. Amennyiben a pótdíjat a díj késedelmes megfizetése esetére előírt késedelmi kamatnak kell tekinteni, úgy az, mértékére tekintettel eleve eltúlzottnak minősül amellet, hogy sem a Kkt., sem a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) nem hatalmazza fel a fővárosi közgyűlést a Ptk. kamatra vonatkozó szabályaitól (301. §, 301/A. §) való eltérésre.

Az indítványozók hivatkoznak továbbá arra is, hogy a jogviszony a parkoló gépkocsi használója, valamint a fővárosi közgyűlés között jön létre, a díj és pótdíj jogosultja a fővárosi önkormányzat. Mivel a hatáskör átruházására törvényi szabály nem jogosítja fel a fővárosi önkormányzatot, a közigazgatási szerv hatáskörét

semmilyen tekintetben nem ruházhatja át az üzemeltetésre létrehozott gazdasági társaságra.

Az indítványozók fenntartották indítványukat az időközben elfogadott és az Ör.1.-t 2005. július 1. napjával hatályon kívül helyező, a Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 19/2005. (IV. 22.) Főv. Kgy. rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) teljes, de különösen a 41., 44., valamint 53. §-ainak felülvizsgálatára, és megsemmisítésére. Az alkotmányellenesség jogalapját az Alkotmány 44/A. §-ának sérelmében fenntartva, indoklásukat az alábbiakkal egészítették ki:

Az üzemeltető anyagi jogi értelemben nem válhat a díjkülönbözet, illetve a pótdíj jogosultjává, így az üzemeltetésre létrehozott társaság csupán annak beszedésével bízható meg. Az üzemeltető ezért a díjkülönbözet, illetve a pótdíjak megfizetése érdekében megindított peres eljárásban sem rendelkezik keresetösségi joggal. Az Ör.2. ezért a Ptk. 222. §-ába, valamint a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 48. §-ába ütközik.

Az indítványozók kérték a Kkt. 15. § (3) bekezdésének, és az Ötv. 63/A. § h) pontjának utólagos alkotmányossági vizsgálatát, valamint visszamenőleges hatályú megsemmisítése mellett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is. Álláspontjuk szerint a felhatalmazó rendelkezések önkényes mértékű díj- és pótdíjszabályozás kialakítását biztosítják az önkormányzati jogalkotó számára, amely az ingyenességtől az önkormányzat saját belátása szerinti, a nyújtott szolgáltatás körülményeitől független díj- és pótdíjmérték meghatározását teszik lehetővé. Az ilyen diszkrecionális jogkör az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Az indítványozók a felhatalmazó rendelkezések alkotmányellenességére tekintettel indítványozták az Ör.2. egészének megsemmisítését is.

Ezen túlmenően hivatkoztak arra is, hogy az Ör.2. az Alkotmány 9. § (1) bekezdésére visszavezethető szerződési szabadság közjogi eszközökkel történő, alkotmányellenes korlátozását is jelenti. Utaltak a Ptk. 226. § (1) bekezdésére, valamint 685. § a) pontjában foglaltakra, az indítványozók álláspontja szerint az önkormányzati jogalkotó a Kkt. 15. § (3) bekezdése alapján nem volt jogosult az Ör.2.-beli díjmegállapításra. Az Ör.2. pótdíjjal kapcsolatos rendelkezései tekintetében több indítványozó utalt a Kkt. végrehajtására kiadott 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet (a továbbiakban: R.) 8. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakra. Álláspontjuk szerint ugyanis a kormányrendelet egyértelműen rendezi a pótdíj kiszabásának feltételeit, és mértékét, így az ahhoz nem igazodó Ör.2. sérti az Alkotmány 44/A. §-át.

Egy további indítványozó – a közigazgatási hivatalok törvényességi ellenőrzési jogkörének megszüntetése miatt magánszemélyként – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozta az Ör.2., módosítását követően pedig a Bu-

dapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályiról szóló 24/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.3.) egyes rendelkezéseivel összefüggésben. Indokolása szerint az Ör. 17. § (1) bekezdése alkotmányellenesen mulasztja el a *vis maior* esetének szabályozását. Álláspontja értelmében ugyanis az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sérti a díjfizetés alóli mentesség lehetőségének hiánya, amennyiben az üzemben tartó tőle független esemény miatt nem tudja elhagyni a várakozási övezetet. Ugyancsak a jogállamiság elvébe ütközik az egészségügyi szükséghelyzet szabályozásának elmaradása, mivel ez azt eredményezi, hogy a vezetésre alkalmatlan állapotban lévő személyt szállító gépkocsi-használó egyidejűleg köteles megfizetni a várakozási díjat és orvosi ellátáshoz juttatni betegét. Az indítványozó szerint mulasztott az önkormányzati jogalkotó akkor is, amikor nem rendelte a parkolás-üzemeltetés során keletkezett panaszok elbírálását törvényi szabályozás hatálya alá. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy az üzemeltető lényegében minden kérdést díjvitává egyszerűsíthet. Az Ör.2. (és az Ör.3.) 21. § (1) bekezdés a) pontja a várakozási övezetekben díjfizetési kötelezettséget állapít meg. Ugyanakkor az Ör.2. nem rendezi azt a helyzetet, amikor a gépkocsi használója az övezethatárokon elhelyezett, de nem a várakozási helyet üzemeltető cég automatájánál teljesíti díjfizetési kötelezettségét. Az indítványozó aggályosnak tartja azt is, hogy a pótdíjazás, mint jogkövetkezmény alapvetően az időmúláshoz kötött. Ezért az üzemeltető társaság hiteles, azaz a mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény, valamint annak végrehajtására kiadott kormányrendelet alapján hitelesített jegykiadó készülék, és adatrögzítő berendezés birtokában lehet csak abban a helyzetben, hogy „joghatással járó mérést” tudjon produkálni. Az önkormányzati jogalkotó tehát mulasztást követett el akkor, amikor nem írta elő az üzemeltetők számára hitelesített óraművek alkalmazásának kötelezettségét.

2.1. A peres eljárást felfüggesztő végzésének indokolásában az indítványozó bíró a Legfelsőbb Bíróság 2/2005. Közigazgatási és polgári jogegységi határozatára (a továbbiakban: KPJE), valamint a 2/2006. számú Polgári jogegységi határozatára (a továbbiakban: PJE) utalva kifejtette, hogy az Ör.1. és az Ör.2. rendelkezései az Alkotmány 44/A. § (1) és (2) bekezdésébe ütköznek. Rámutatott, hogy mivel a parkolás tényével a felek között polgári jogi jogviszony jön létre, úgy e szerződéses viszonyok a Ptk. 685. § d) és e) pontjai alapján fogyasztói szerződések. Következésképpen az Ör.1. és Ör.2. díjmegállapítással kapcsolatos rendelkezései ellentétesek a Ptk. 209/B. §-ában, illetve a 205. §-ában foglaltakkal, ami a fogyasztó tájékoztatását, a pótdíjszámítás kezdőidőpontját, valamint a szolgáltatással nem fedezett, de a várakozó fogyasztó által megfizetett díj visszaigényelhetőségét illeti.

2.2. Az alkotmányossági vizsgálatot kezdeményező

másik bíró indítványozta az Ör.2. 41. § (2) bekezdésének megsemmisítését. A bíró álláspontja szerint a parkolás ténye olyan ráutaló magatartás, amely a Ptk. 205. §-a és 216. §-a értelmében keletkeztet kötelmi viszonyt. A Ptk. értelmében azonban a polgári jogi jogviszony csak a gépkocsi tényleges használója és a jogosult, azaz a parkolást üzemeltető között jöhet létre. Ezért amennyiben az Ör.2. a díjfizetést a gépkocsi tulajdonosának (üzemben tartójának) kötelezettségévé teszi, úgy az önkormányzati jogalkotó a Ptk.-val ellentétesen szabályozott, ami az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére vezet.

3. Az egyik indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az Ör.1. 28. szakasz (4) bekezdésének, valamint a Ptk. perbeli időszakban hatályos 209/B. § (6) bekezdésének vizsgálatát és perbeli alkalmazhatóságuk kizárását indítványozta. Az Ör.1. megjelölt rendelkezésével összefüggésben indokai az 1. és 2. pontokban megfogalmazott indokokkal mutattak hasonlóságot.

4. Indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz a KPJE, valamint a PJE alkotmányossági vizsgálata tárgyában is.

4.1. Az indítványozók álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság a KPJE-ben a törvényi szabályozással ellentétesen állapította meg, hogy a parkolás üzemeltetésére létrehozott társaság a díj, illetve a pótdíj jogosultjává válhat. Álláspontjuk szerint csak a fővárosi közgyűlésnek keletkezik a parkolással kapcsolatosan kötelmi igénye, amelynek érvényesítésére nem jogosíthatja fel az üzemeltetésre létrehozott gazdasági társaságot. Az igény érvényesítésére irányuló polgári eljárásban pedig ugyanezen okokból nem lehet keresetjoga.

Az egyik indítványozó a KPJE alkotmányellenességének megállapítását indítványozta arra tekintettel is, hogy az figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság 31/1996. (VII. 3.) AB határozatában foglalt azon minősítést, amely szerint a várakozás a közterület közlekedési célú használata. Hivatkozik arra is, hogy a KPJE határozatlan, többértelmű, és mivel nem felel meg az Alkotmánybíróság gyakorlata szerinti egyértelműségi mércének, ezért sérti a jogbiztonság elvét.

4.2. Egy másik indítvány a PJE alkotmányellenességének megállapítása és visszamenőleges hatályú megsemmisítése mellett érvel. Indokai szerint a PJE a tulajdonost olyan mögöttes felelősnek tekinti, akinek helytállási kötelezettsége a tényleges használó teljesítésének elmaradása esetén áll be. Az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó önkormányzati közgyűlésnek nem volt törvényi felhatalmazása ilyen tartalmú mögöttes felelősségi rend megalkotására.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét utólagos normakontroll eljárásban csak akkor vizsgálja, ha a hatályát veszített jogszabály helyébe lépő jogszabály tartalmilag a korábbival azonos vagy lényegét tekintve hasonló [elsőként: 335/B/1990. AB végzés,

ABH 1990, 261.; legutóbb: 47/2009. (IV. 21.) AB határozat, ABK 2009. április, 410, 420.]

Az indítványozók által támadott Ör.1.-t az Ör.2., az Ör.2.-t pedig a 2009. június 1. napjával hatályba lépő Ör.3. módosította. Összevetve a három önkormányzati rendelet rendelkezéseit megállapítható, hogy azok lényegüket tekintve hasonlóak, illetve bizonyos esetekben azonosak.

Bár az Ör.3. jogszabály-szerkesztési szempontból módosította a korábbi önkormányzati rendeletek felépítését, ugyanakkor az indítványokban támadott helyzetet, szabályozási módot továbbra is fenntartotta. E szerint a fővárosi közgyűlés jogalkotói hatáskörét az indítványokban támadott Kkt. 15. § (3) bekezdésére, az Ötv. 63/A. § h) pontjára, az Ör.2.-ben is nevesített törvényi felhatalmazásokra vezeti vissza. E mellett az Ör.3. a várakozási díjak, a várakozási díjkülönbözet és a pótdíj mértékét emelte ugyan, de nem változtatott megállapításuk logikáján. E szerint a várakozási övezetekben a fizetendő díj mértéke – a korábbiakhoz hasonlóan – az Ör.3. által megadott várakozási díj-alap (az Ör.2.-ben 115 forint, az Ör.3. értelmében „a BKV Zrt. egy utazásra érvényes vonaljegy árának megfelelő összeg”) és a várakozás helyszínül szolgáló terület díjtétele, valamint a várakozó jármű típusa által meghatározott szorzószám szorzata. A hatályos Ör.3. nem változtatott a jogosulatlan várakozás szankció-típusain és a szankciók alkalmazásának logikáján sem: az Ör.3. 48. §-a értelmében a várakozási díj meg nem fizetése, illetve a várakozási idő jogosulatlan túllépése pótdíjfizetési kötelezettséget von maga után. A pótdíj mértéke az adott terület egyórai várakozási díjához és a megfizetés időtartamához igazodik.

A szabályozások hasonlósága miatt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 28. § (1) bekezdése alapján egyesített, utólagos normakontrollra irányuló indítványok kapcsán – figyelemmel eddigi gyakorlatára is – az alkotmányossági vizsgálatot az Ör.3. megfelelő rendelkezései tekintetében végezte el.

A fentiekén túl, az Alkotmánybíróság hatásköre hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. Ez a helyzet a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz tekintetében, mivel ilyenkor az alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség. [335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.; 10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 76.; 1472/B/1996. AB végzés, ABH 1997, 953.; 160/B/1996. AB határozat, ABH 1999, 875, 876.; 1378/B/1996. AB határozat, ABH 2001, 1609, 1610.; 418/B/1997. AB határozat, ABH 2002, 1627, 1629.]

Mivel az indítványok között bírói kezdeményezések és alkotmányjogi panasz is fellelhető, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a bírói kezdeményezések és

az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló peres eljárásban alkalmazott rendelkezés tekintetében, azaz az Ör.1. és az Ör.2., kezdeményezésekben és panaszban megjelölt szakasza tekintetében is lefolytatta.

Az Ügyrend 28. § (2) bekezdése értelmében „[h]a az előadó alkotmánybíró az ügy eldöntése érdekében célszerűnek látja, elrendelheti, hogy egyes vitás kérdések elkülönítve kerüljenek érdemi vizsgálatra, illetőleg elbírálásra”. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend hivatkozott szakasza alapján elkülönítette az alkotmányjogi panasznak a Ptk. – korábban hatályos – 209/B. § (6) bekezdésére, valamint a KPJE és a PJE alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványokat.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

Az utólagos normakontrollra irányuló indítványok támadják a Kkt. 15. § (3) bekezdését, és az Ötv. 63/A. § h) pontját, mivel azok – az álláspontjuk szerint – korlátlan felhatalmazást adnak a fővárosi közgyűlésnek rendeletalkotási jogköre gyakorlására, és magasabb szintű jogszabályba ütközés címén vitatják az Ör.3. egyes rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság elsőként a Kkt. 15. § (3) bekezdésével, valamint az Ötv. 63/A. § h) pontjával összefüggő alkotmányos aggályokat vizsgálta meg.

1.1. Az Alkotmány 58. §-a értelmében „[m]indenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén – törvényben meghatározott esetek kivételével – megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.”

A nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában a helyváltoztatáshoz való jog többet jelent a mozgás fizikai értelemben vett szabadságánál: magában foglalja az országba belépés és visszatérés szabadságát, az ország elhagyását, és a letelepedés szabadságát, valamint e jogokkal összefüggésbe hozható diszkriminációmentes elbánást. Az Alkotmánybíróság a fentiek elfogadása mellett a mozgásszabadságra a személyi szabadság egyik megnyilvánulásaként tekint, amely a letelepedés és egyéb migrációs jogok mellett magában foglalja a közterületen való helyváltoztatás szabadságát is [60/1993. (XI. 29.) AB határozat, 1993. 507, 510.; 1256/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 794.; 3/1998. (II. 11.) AB határozat, ABH 1998, 61, 65.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 272.; 1538/B/1996. AB határozat, 1198, 1204.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 199, 213.; 13/2003. (IV. 9.) AB határozat, ABH 2003, 197, 204.; 932/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1550, 1551.; 450/B/2000. AB határozat, ABH 2007, 2228, 2241.; 107/B/2003. AB határozat, ABH 2007, 2364, 2366–2367.; 282/B/2007. AB határozat, 2007, 2163, 2169.; 1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3175–3176.]

Az Alkotmánybíróság a szabad mozgáshoz való joggal több alkalommal foglalkozott. A biztonsági öv kötelező használatát előíró rendeleti szabályozás alkotmányosságának vizsgálata kapcsán a helyváltoztatás szabadságával összefüggésben megállapította, hogy az „magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát” [60/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 507, 510.]. Hasonló megállapítást tett a testület a vezetői engedély visszavonására vonatkozó szabályozás vizsgálata kapcsán született 3/1998. (II. 11.) AB határozatában is, amikor rámutatott arra, hogy a közlekedéssel összefüggő lényeges garanciákat, közvetlen és jelentős korlátozásokat az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján csak törvény állapíthatja meg. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a helyváltoztatás, azon belül a közlekedés szabadsága törvényi szintű szabályok előírásával, más alapjog, illetve alkotmányos cél érdekében korlátozható. Hivatkozott határozatában ilyen indokként jelölte meg a közúti közlekedés valamennyi résztvevője életének, biztonságának védelmét (ABH 1998, 61, 65.). A töretlen gyakorlat szerint tehát a törvényi szabályozást az indokolja, hogy a közlekedés rendjének, biztonságának biztosítására vonatkozó állami feladat az alapjoggal szoros összefüggést mutat. A szabályok megtartását a jogalkotó szintén törvényi szinten megfogalmazott jogkövetkezmények kilátásba helyezésével biztosítja. „A közlekedés szabadságát közvetlenül és elsődlegesen korlátozó normák tehát törvényi szintűek, az alacsonyabb szintű jogforrások e törvények alapján, azok előírásait részletezve tartalmaznak további rendelkezéseket” (ABH 1998, 61, 66.). A helyváltoztatás és azon belül a közlekedés szabadságának szabályozása tehát akkor alkotmányos, amennyiben gyakorlásának garanciáit, korlátozásának feltételeit, és terjedelmét törvény rendezi, a megfelelő felhatalmazás alapján megalkotott részletszabályok kiegészítő jellege mellett.

1.2. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése – figyelemmel a 8. § (4) bekezdésében foglaltakra is – a helyi önkormányzatok számára kötelezően nyújtandó közszolgáltatásként írja elő a helyi közutak fenntartását, valamint a 63/A. § h) pontja értelmében a fővárosi közgyűlés – egyéb közszolgáltatási feladatok mellett – köteles el látni az illetékességi területén húzódó (országos és helyi) közutak fenntartásának, üzemeltetésének a feladatát, a tömegközlekedéssel kapcsolatos forgalomtechnikai feladatokat, és szabályozza a parkolással, parkolás-gazdálkodással összefüggő kérdéseket. Az Ötv.-ben megjelölt feladatok jelentős része az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás révén, azon belül az önkormányzati tulajdon, illetve ingatlanvagyon fenntartásával, fejlesztésével, működtetésével biztosítható (pl. piacok létesítése, fenntartása, hasznosítása, köztemetők létesítése, fenntartása, működtetése, országos és helyi közutak fenntartása, üzemeltetése).

Az önkormányzati tulajdon a köztulajdon egyik formája, olyan helyi „közjóság”, amelynek a magánja-

vakhöz viszonyítva fogalmi eleme a kollektív jelleg, ezért annak használatából – különös indok nélkül – nem lehet kizárni senkit. Tekintettel arra, hogy a helyi „közjóság” nem áll korlátlanul rendelkezésre, ezért ez a tény a fogyasztás és a hozzáférés biztosításának szabályozását, a használat, fogyasztás befolyásolását teszi szükségessé. Az önkormányzati tulajdon közösségi hozzáférést biztosítja az Ötv. 78. §-a akkor, amikor a helyi közutakat az önkormányzati törzsvagyon forgalomképtelen vagyontárgyai közé sorolja.

A Kkt. 33. § (1) bekezdés c) pontja értelmében az önkormányzat a közút kezelője, aki a Kkt. 3. § (1) bekezdése szerint mindenki számára köteles biztosítani a tulajdonában lévő közút közlekedési célú használatát, és a Kkt. 8. § (1) bekezdésében, valamint a 29. §-ában foglaltak szerint – többek között – köteles a közutak megépítésére, korszerűsítésére, forgalomba helyezésére, üzemeltetésére és forgalmi rendjének kialakítására.

1.3. Az Alkotmánybíróság 31/1996. (VII. 3.) AB határozata értelmében a közterületi parkolás a közterület közlekedési célú használata [ABH 1996, 285, 289-290.]. Ez tényszerűen azt jelenti, hogy a gépkocsi használója a gépkocsit időlegesen leállítja a közterület erre a célra kijelölt részén. A közterület tulajdonosa, egyben a közút kezelője fenntartja a közutakat, és – a helyi „közjóságnak” minősülő közút közösségi hozzáféréseinek biztosítása érdekében – kijelöli a parkolás lehetséges helyszíneit és a használat időtartamát, figyelemmel arra, hogy a közlekedés egyéb módjának akadályozása nélkül mindenki számára elérhetőek legyenek közúton a közintézmények, és egyéb közfunkcióval bíró szolgáltatások. Az előírások, amelyek szükségképpen felmerülnek a forgalom rendjének – ideértve a parkolás rendjét is – kialakítása során, ahhoz szükségesek, hogy ne csak kevesek, hanem mindenki számára biztosítható legyen az alapjog gyakorlása (1256/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 799.; 1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3177.). A közlekedő a közut rendeltetésszerűen, közlekedési céllal, éppen másokra tekintettel veheti csak birtokba.

A közút – bizonyos esetektől eltekintve – díjtalanul is használható. Amennyiben a „nyugvó közlekedés” (1068/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3174, 3176.) díjfizetéshez kötött, úgy a díj lényegében nem más, mint egyike a lehetséges „készítő eszközöknek” (1256/H/1996 AB határozat ABH 1996, 789, 799.), amelyek a használat időtartamának mérséklésére szolgálnak, a véges javak megfontolt, gazdaságos használatára vonatkozó szabályok betartását hivatottak biztosítani. A jogszerűtlen használat (a díj meg nem fizetése, előre meghatározott időtartam túllépése) bírság fizetését eredményezi, amelynek (a teljesítéshez igazodó) mértéke kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy a közlekedőt felelős magatartásra szorítsa.

Megjegyzendő, hogy a járművel közlekedő számára a közlekedés nem csupán lehetőség, de urbanizált körülmények között elkerülhetetlen a közlekedésben való részvétel. Ugyanúgy, ahogy városias környezetben a

háztartási hulladék elszállításában való közreműködés, a hulladékszállítás igénybe vétele sem kerülhet el.

Az önkormányzat Ötv.-ben és Kkt.-ben meghatározott feladatát közhatalmi jogkörében eljárva, a közrend és a közlekedés biztonsága, mint alkotmányos érték védelme, azaz közérdek mentén teljesíti. A közlekedés biztonsága, mint alkotmányos érték tartalmát az Alkotmánybíróság a közlekedés szerveztségében, folyamatoságában, a polgárok életének, testi épségének, javainak megővésében, valamint a közlekedés színterének, a környezetnek a védelmében határozta meg (1256/H/1996. ABH 1996, 789, 796.). Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiból az következik, hogy „[a] parkolás, illetve annak szabályozása révén a jogalkotási felhatalmazással élő önkormányzati testület, és a gépjármű használója között közjogi jogviszony jön létre” [1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996. 789, 799.]. Az Alkotmánybíróság e határozatában rámutatott, hogy a közhatalmi jogkörben eljáró közútkezelő önkormányzat – a fenti alkotmányos értékek mentén – szabályszegés esetén közlekedésrendészeti intézkedés (kerékbilincs) alkalmazását írhatja elő. Közlekedésrendészeti, avagy más közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására azonban csak az arra jogszabályban feljogosított szerv jogosult, gazdasági társaság nem.

Több európai állam, és európai metropolis is közhatalmi oldalról, a véges javakkal való gazdálkodás igénye által vezérelve alakította ki szabályozását. Az Egyesült Királyságon belül, Angliában és Walesben 1991-től kezdődően végbement a korábban a büntetőjog keretei között kezelt közlekedéssel, ezen belül a parkolással kapcsolatos jogsértések „polgáriasítása” (a korábbi „parking offence” „parking contravention”-re változott). A közúti közlekedésről szóló, 1991-ben elfogadott törvény (Road Traffic Act 1991) – részletesen kidolgozott törvényi keretek között – a helyi önkormányzati szintre helyezte a részletszabályok kidolgozását. Mindez azonban nem változtatott azon a helyzeten, hogy a helyi közhatalom alkalmazottai útján (parking attendant) ellenőrzi a jogkövető magatartást, a jogszerűtlen magatartás bírságoló határozatot (Penalty Charge Notice) von maga után, amelynek jogszerűsége speciális bírósági eljárás és intézményi rendkeretei között vitatható. Megjegyzendő az is, hogy úgy a már említett közúti közlekedésről szóló törvény, mint a londoni helyi önkormányzatokról szóló 2000-ben elfogadott törvény is részletekbe menően és a brit főváros közlekedési helyzetére szabottan szabályozza a londoni parkolási viszonyokat („Road Traffic Act 1991”, Part III Traffic in London, illetve a „London Local Authorities Act 2000”, Part II Parking).

Hasonló „dekriminalizációs” folyamat figyelhető meg Franciaországban és Belgiumban is. A francia helyi önkormányzatokról szóló általános kódex (Code général des collectivités territoriales), valamint a közúti közlekedésről szóló kódex (Code de la route) rendelkezései szerint a parkolás közlekedésrendészeti kérdés, amellyel kapcsolatban állami (rendőrhatalósági

és jogkörében eljárva helyhatósági) feladatok merülnek fel. Ebben a rendszerben a prefektusnak (Párizsban a rendőrprefektus, dekoncentrált állami szerv) van alapvető szerepe a parkolási területek kijelölésében és a díj meghatározásában. A rendőrség és a csendőrség kikényszerítő szerepe mellett, a helyi önkormányzatok is csupán a központi döntések végrehajtásában vesznek részt. A helyi önkormányzatokról szóló általános kódex egy 2005-s módosításának tervezete kísérletet tett a központosított és büntetőjogias jellegű megoldások decentralizálására, de ezt a módosítást végül nem fogadták el. A tervezethez fűzött bizottsági indokolás szerint (Assemblée nationale 4 mai 2005, n° 2233, <http://www.assemblée-nationale.fr>) a módosítás lényege éppen abban állt volna, hogy a helyhatóságokat választás elé állítja. A helyi önkormányzatok a törvénymódosítás révén választhattak volna: fenntartják az addig érvényesülő rendszert, emellett dönthettek volna úgy is, hogy a díj mértékének meghatározása, a jogszerűtlen parkolás jogkövetkezményei, a kikényszerítés és a követendő eljárás kellően részletes törvényi szabályait a helyi önkormányzat hajtja végre, közigazgatási, hatósági keretek között. A törvényi szabályok egyértelművé tették volna azt is, hogy a beszedett, illetve behajtott díjak és közigazgatási bírságok (redevances et pénalités de stationnement) közpénznek, meghatározott közcélokra az önkormányzatokhoz visszaosztott közpénznek minősültek volna.

Ez a tervezett francia „dekriminalizációs” folyamat ugyanakkor lezajlott Belgiumban, a 2003-ban elfogadott, 2004 márciusában hatályba lépett, törvényi szintű szabályozással.

1.4. Az indítványokban vizsgálni kért Kkt. a várakozással kapcsolatosan a díj és pótdíj megállapítására vonatkozó felhatalmazást rögzíti csupán 15. § (3) bekezdésében, valamint meghatározza a fizetési kötelezettség elmulasztásának esetére a szolgáltató cég által követendő eljárást. Ezen túl a 21. § (1) bekezdés d) pontja az üzemben tartó felelősségét állapítja meg a járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó külön jogszabályok megsértése esetére.

A Kkt. rendelkezéseiből az következik, hogy a várakozás, a helyváltoztatáshoz, azon belül a közlekedéshez való jog részeként, közúton, illetve kijelölt közterületen csak díjfizetés ellenében gyakorolható. A Kkt. ugyanakkor nem rendezi egyértelműen a közútkezelő személyét, mivel 33. § (1) bekezdés c) pontja a helyi közutak esetében általánosságban jelöli meg az „önkormányzatot”, kilétére csupán a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 92. § (10) bekezdéséből lehet következtetni. Nem ad útmutatást arra, hogy milyen módon és körben jelölheti ki a közút kezelője a várakozásra díj ellenében igénybe vehető közterületeket, határozhat meg tilalmakat, dönthet az igénybe vétel időtartamáról, de a 15. § (3) bekezdésében a lehetséges „késztető eszközök”, illetve szankciók

közül egyetlenként megjelölt díj (és pótdíj) jogi jellege és mértéke tekintetében sem tartalmaz rendelkezést. A Kkt. 15. § (5) bekezdésének szövegezése – a közlekedéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi CX. törvénnyel történő módosítás után – arra utal, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlataival szemben a jogalkotó kötelmi igényként tekinti a díj és pótdíj intézményére, a közút kezelője ezért a Kkt. alapján nem közhatalomként jogosult érvényt szerezni a jogosulatlan várakozással kapcsolatosan keletkezett igényeinek. A Kkt. 15. §-a értelmében tehát a helyi közhatalom polgári jogi eszközökkel tudja a járművel közlekedőket a véges közjavaknak minősülő közutak megfontolt, gazdaságos használatára szorítani.

E szabályokat törvény helyett az indítványokban támadott Ör.3. tartalmazza.

2.1. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a közlekedést és ezen belül a közúti várakozást a közjog keretei között értelmezte, ugyanakkor az Ötv. szerint a közút tulajdonosa az önkormányzat. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint „[a] helyi képviselőtestület (...) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat (...)”. Az önkormányzati tulajdon az Alkotmány 12. § (2) bekezdésén, a 13. § (1) bekezdésén és a 44/A. § (1) bekezdés *b)* pontján alapuló alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a többi tulajdoni formához hasonló védelmet élvez, amely a tulajdonosi lét teljességének védelmét jelenti és a már meglévő önkormányzati tulajdon működtetésére vonatkozik. Az Ötv. az önkormányzat gazdasági alapjai között szabályozza az önkormányzat saját tulajdonát, költségvetési bevételeit, és önálló gazdálkodásának eredményét. A 78. § értelmében az önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll. Az önkormányzati vagyon elkülönítetten nyilvántartott része a törzsvagyon, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását, vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja, és amely forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes vagyontárgyakat takar. A helyi közutak az Ötv. rendelkezése értelmében a törzsvagyon forgalomképtelen vagyontárgyai közé tartoznak.

Az Alkotmánybíróság 10/2002. (III. 20.) AB határozatában értelmezte az Ötv. 79. § (1) bekezdését. Megerősítette, hogy az önkormányzati törzsvagyon a kötelező önkormányzati feladatokhoz és hatáskör ellátásához, a közhatalom gyakorlásához szükséges anyagi feltételek biztosítását hivatott szolgálni és garantálni, az önkormányzati tulajdon ezért eleve a célhoz rendeltség „eredeti korlátjával” jött létre (ABH 2002, 474, 478.). Az önkormányzat tehát az Ötv.-ben előírt közfeladatait, a közszolgáltatásokat a tulajdonába tartozó vagyontárgyainak hasznosítása, a vagyonával, ezen belül a tulajdonával történő gazdálkodás révén teljesíti. Az önkormányzat önállóan, alkotmányban biztosított alapjogvédelmi garanciák mellett gazdálkodik tulajdonával, ezért az önkormányzat Alkotmányban biztosított alapjogát

sérti az, ha az önkormányzati tulajdonú közút használatával kapcsolatban nem a képviselőtestület állapít meg díjat [28/2003. (VI. 2.) AB határozat, ABH 2003, 801, 808.]. E döntésében az Alkotmánybíróság az önkormányzat tulajdonosi védelmét kiterjesztette a helyi közút nem közlekedési célú használatára is.

2.2. A közút közlekedési – ezen belül parkolási – célú használatával összefüggésben keletkező jogviszony jellegét a bírói jogértelmezés alakította ki. A Legfelsőbb Bíróság a KPJE-ben a parkolást-üzemeltető és a jármű üzemben tartója közötti jogviszonyt magánjoginak minősítette. Megállapította, hogy a közterület fenntartása, a várakozó helyek kijelölése, a fizetendő díjak meghatározása az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerinti, a helyi köztulajdon működtetésével biztosított közszolgáltatás (KPJE IV. pont). A közlekedés és ezen belül a parkolás tehát olyan igény, amely a helyi közhatalomra ellátási és/vagy ellátás-szervezési kötelezettséget keletkeztet. E törvényi kötelezettségnek az önkormányzat – a Kkt. 9/B. § (2) bekezdése alapján – maga, vagy maga által erre a feladatra létrehozott gazdasági társaság révén, közszolgáltatási szerződés, vagy koncesszióba adás útján is eleget tehet. A parkolás tehát – a KPJE értelmében – e közszolgáltatás igénybe vétele. A közszolgáltatás tartalma a közutak kiépítése, karbantartása, forgalmi rendjének biztonságos kialakítása, a közszolgáltatást pedig mindenki, megkülönböztetés nélkül jogosult igénybe venni.

Amennyiben a közúti közlekedés – és azon belül a közterületi várakozás – a fentiek szerinti közszolgáltatásnak minősül, és a közfeladat címzettje azt nem saját maga, hanem más gazdálkodó szervezet útján biztosítja, úgy háromszereplős viszony alakul ki: az önkormányzat, mint a közfeladat kötelezettje a közszolgáltatás „megrendelőjévé” válik, a közszolgáltatást igénybe vevő közlekedő pedig a szolgáltatást ténylegesen nyújtó társasággal kerül közvetlen szerződéses viszonyba. Az első szerződéses viszonyban az önkormányzat az ellátásszervezés kapcsán, közpénzen fenntartott közvagyonnal gazdálkodik, ugyanakkor az önkormányzattal szerződő társaság szolgáltatási kötelezettséget vállal. A második szerződéses viszonyban különös figyelmet igényel a közszolgáltatást kötelezően igénybe vevő kiszolgáltató fogyasztói helyzete.

2.3. A Kkt. 15. § (3) bekezdése, valamint az Ötv. 63/A. § *h)* pontja a közút kezelőjét a díj és pótdíj szerkesztésére vonatkozó rendeleti szabályok megalkotására jogosítja, amely a 2.2. pontban részletezett, a szolgáltató és a fogyasztó között létrejövő szerződés alapvető, de csupán egyik tartalmi eleme. A vizsgált felhatalmazó rendelkezések delegálják a jogalkotás lehetőségét – és kötelezettségét – a közút kezelőként is eljáró képviselő-testületre. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 15. § (1) bekezdése szerint „[a] végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit (...)”. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a jogállamiság elve alapján értelmezte a közhata-

lom gyakorlásának korlátaival, kereteit, és a közhatalom gyakorlásának tekintette a jogalkotást is. Elvi jelentőségű megállapítása 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” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]. Ugyancsak a jogállamiság alkotmányos elve követeli meg azt, hogy „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 korlátaival is” [6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90, 94., (a továbbiakban: Abh.1.); 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 353–354.; 21/2006. (V. 31.) AB határozat, ABH 2006, 333, 337.].

A felhatalmazó rendelkezések mellett, hogy az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében foglalt alapjog gyakorlását érintik, a KPJE-beli szerződéses értelmezésre tekintettel alkotmányosan védett jogot, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésére visszavezethető szerződési szabadság jogát is korlátozzák. A Ptk. 226. § (1) bekezdése értelmébe ugyanis „[j]ogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek”. Az Ör.3. a közszolgáltatás biztosításával kapcsolatos szerződés feltételeit szabályozza – azaz a felek szerződési szabadságát korlátozza – akkor, amikor meghatározza, hogy a főváros mely közterületét, milyen időtartamban és milyen mértékű várakozási díj ellenében, avagy milyen kedvezményezett helyzetben veheti birtokba a közlekedő személy. A Ptk. 685. § a) pontja viszont „a törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között” tekinti jogszabálynak az önkormányzati rendeletet.

Az Alkotmánybíróság Abh.1.-ben egységesített, és azután következetesen alkalmazott gyakorlata értelmében az önkormányzati közszolgáltatások biztosításával és igénybe vételével összefüggésben keletkezett jogviszonyok szabályozására adott törvényi felhatalmazásnak a szabályozandó jogviszonyok specialitására is figyelemmel kell lennie. Az Abh.1.-ben az Alkotmánybíróság az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybe vételéről szóló 1995. évi XLII. törvény díjmegállapítására vonatkozó felhatalmazó rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata kapcsán a jelen ügyben is követendő megállapításokat tett. Hangsúlyozta, hogy a szolgáltatás nyújtására és/vagy annak megszervezésére kötelezett önkormányzat lényegében árhatósági jogkört gyakorol, amikor a közszolgáltatás igénybe vételével létrejövő polgári jogi szerződés ellenszolgáltatásra (díjra) vonatkozó szabályait rendeletben jogosult megállapítani. Ilyenkor a törvényi felhatalmazó rendelkezés funkciója, hogy a kiszolgáltató helyzetben lévő fogyasztókat védje a díj mér-

tékében gazdaságilag érdekelt önkormányzattal, és a monopolhelyzetben lévő szolgáltató céggel szemben. A semleges törvényi szabályozás ezért a kiszolgáltató fogyasztók érdekvédelmének egyik garanciája (ABH 1999, 90, 96.). Az Abh.1. megállapította azt is, hogy az önkormányzati jogalkotó – a Ptk. 226. § (1) bekezdése és 685. § a) pontja alapján – szerződés tartalmának meghatározására csak törvényi keretek között jogosult, általános felhatalmazással nem rendelkezhet (ABH 1999, 90, 94–96.).

Az Alkotmánybíróság az Abh.1.-ben és korábbi, illetve későbbi, – vízdíjjal, szennyvízdíjjal, hulladékszállítás díjával stb. kapcsolatos helyi szabályokra vonatkozó – határozataiban is hangsúlyozta, hogy a polgári jogi jogviszony keretei közötti közszolgáltatás esetében a jogállamiság alkotmányos elve alapján az önkormányzati szabályozáson számon kérhető kötelezettség a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége. A díj mértéke nem szakadhat el a nyújtott közszolgáltatástól, azaz nem lehet önkényes [pl.: 26/1997. AB határozat, ABH 1997, 482, 485–486.; 1122/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 856, 860.; Abh. ABH 1999, 90, 96.; 9/2000. (III. 31.) AB határozat, ABH 2000, 400, 403.; 39/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 463, 466–467.; 26/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 927, 930.]. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtetteket a jelen esetben is irányadónak tekinti.

A Kkt. 15. § (3) bekezdése és az Ötv. 63/A. § h) pontja a fentiekben részletezett indokok alapján az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Részben azért, mert a törvényi rendelkezések nem határozzák meg a díjmegállapítás kereteit, szempontjait, és korlátaival, ami a fővárosi közgyűlés (és az önkormányzati képviselő-testületek) jogalkotási jogkörét önkényessé teszi. Részben pedig azért, mert a felhatalmazó rendelkezések nincsenek tekintettel sem az önkormányzatok díjmegállapításban fennálló és a szolgáltató kilitétől független, tagadhatatlan gazdasági érdekelttségére, sem pedig az önkormányzatok árhatósági funkciójára, amely a közszolgáltatást igénybe vevők, a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálná. Mindezen indokok alapján megállapítható, hogy a jogalkotási hatáskör kereteit illetően nem érvényesülnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó követelmények, azaz a jogalkotó közhatalom, a (fővárosi közgyűlés) tevékenységét – a törvényi felhatalmazások tartalma miatt – nem tudja alkotmányosan gyakorolni. Az ilyen, korlátok nélküli és a közszolgáltatások biztosításának speciális körülményeit figyelmen kívül hagyó felhatalmazás ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

3. Bár az indítványok a Kkt. 15. § (3) bekezdésében és az Ötv. 63/A. § h) pontjában adott törvényi felhatalmazás alkotmányellenességét állították, az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll eljárás keretében folytatott vizsgálata kapcsán megállapította, hogy a felhatalmazó törvények nem csupán a díjjal és pót-díjjal kapcsolatosan aggályosak. A jelen határozat III. 1. és 2. pontjában kifejtett indokok arra utalnak, hogy

a jogalkotó nemcsak a díjszabásra vonatkozó felhatalmazás tekintetében, hanem a közúton járművel történő várakozással keletkező jogviszony egészének törvényi szabályozásával maradt adós.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 49. §-a alapján hivatból vagy bárki indítványára mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában különböző esetkörökben állapított meg alkotmányellenességet az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva. Mindegyikben azonos volt azonban az a körülmény, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az előidézett alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. A két konjunktív feltétel fennáll, „(...)”, 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.], avagy akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.], vagy amennyiben az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204–206.], illetve ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés állapítható meg, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.], és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott” [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

Ahogy arra a jelen határozat már utalt, az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a közutak közlekedési célú használatával kapcsolatosan keletkező jogviszonyokat az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében megfogalmazott helyváltoztatás, illetve közlekedés szabadságára visszavezetve közigazgatási jogviszonyként értelmezte, amely akár közlekedésrendészeti intézkedések útján is korlátozható. Ezzel szemben a bírói gyakorlat, az Alkotmányban megfogalmazott önkormányzati alapjogokra visszavezethetően a parkolást magánjogi keretek között értelmezte. Ebben az esetben a jogszabályok az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében szabályozott piacgazdaság lényegi elemét adó, és alkotmányosan védett jogot, a szerződési szabadságot is korlátozzák [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55–56.].

Abban az esetben, amennyiben a jogalkotó közigazgatási, közlekedés-igazgatási kérdésként kívánja

kezelni a járművel történő közterületi várakozást, a jogalkotónak meg kell teremtenie a jelenleg hiányzó intézményi és eljárási rendet, amely lehetőséget ad arra, hogy a közutakon járművel közlekedőket gazdaságos és felelős, a biztonságot és mindenki jogait szem előtt tartó magatartásra lehessen szorítani. Ugyanakkor a szabályszegésért fennálló felelősséget, avagy a jogszerűtlen hatósági fellépést megfelelő garanciákkal biztosított eljárásban lehessen tisztázni. A Kkt. jelenlegi szabályozása elmulasztotta a „nyugvó közlekedés” ezen kereteit megteremteni.

A jogalkotó azonban nem adta meg azokat a törvényi kereteket sem, amelyek között az önkormányzat (fővárosi közgyűlés) jogosult és köteles a közszolgáltatás biztosítása, avagy megszervezése kapcsán szükségképpen megkötendő szerződéses viszonyokat rendezni. A szerződési szabadság közhatalommal történő korlátozásának garanciájaként és figyelemmel a Ptk. 198. § (2) bekezdésére, a 226. § (1) bekezdésére, valamint a 685. § a) pontjában foglaltakra is a törvényalkotónak kell meghatározni úgy a közfeladat kötelezettje és a szolgáltatást végző gazdálkodó szervezet, mint a szolgáltató és a fogyasztó közötti szerződéses viszony legfontosabb elemeit. A törvényalkotónak kell meghatároznia a szerződéskötés alanyait (mely gazdálkodó szervezetek válhatnak szolgáltatóvá, illetve ki a szolgáltatás alanya, azaz a díj- és pótdíjfizetés kötelezettje), a szerződés kötelező tartalmi elemeit (a szolgáltatót terhelő törvényi kötelezettségeket, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának elvére figyelemmel a díj- és pótdíjmegállapítás szempontjait), esetleges időbeli korlátait, a szerződésszegés – esetlegesen a Ptk.-hoz képest speciális – jogkövetkezményeit. Az önkormányzati jogalkotó csak ilyen törvényi környezetben tehet eleget alkotmányosan delegált jogalkotási hatáskörének.

4. Az Alkotmánybíróság több összefüggésben szembeült olyan helyzettel, ahol az alkotmányellenesség miatt megsemmisített felhatalmazó rendelkezésen alapuló jogszabály alkotmányosságáról kellett állást foglalnia. A jelen esetben az Alkotmánybíróság a Kkt. 15. § (3) bekezdését, valamint az Ötv. 63/A. § h) pontját azok alkotmányellenessége miatt megsemmisítette. A továbbiakban tehát abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a felhatalmazó rendelkezések megsemmisítése érinti-e az Ör.3. érvényességét.

Korábbi döntésében az Alkotmánybíróság megállapította: „Ahhoz ugyanis, hogy a jogszabály felhatalmazása alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett” (507/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 527–528.). E megállapítás értelmében, önmagában a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése nem teszi kétséggé a „felhatalmazott” jogalkotó felhatalmazásának alkotmányosságát: a felhatalmazó rendelkezés megalkotásakor a „felhatalmazó” jogalkotó közhatalma teljességének birtokában járt el. Amennyiben azonban e jogalkotói ha-

táskör csorbát szenvedett, úgy annak delegálására sem kerülhet sor alkotmányosan.

Az Alkotmány 44/A. § (1) és (2) bekezdései értelmében az önkormányzati hatáskörökkel kapcsolatos központi kategória az autonómia. A rendeletalkotási jogkör gyakorlása tekintetében ez azt jelenti, hogy az önkormányzat képviselő testülete nem csak végrehajtó jelleggel alkothat jogszabályt. Erre mutatott rá a testület az Ör.1. – a jelenlegi jogalaptól eltérő – alkotmányossági vizsgálata kapcsán az 1256/B/1996. AB határozatában, amikor a kerékbilincsre vonatkozó rendelkezéseket felhatalmazás hiányában is, közterület-védelmi – parkolás-gazdálkodási intézkedésként alkotmányosnak minősítette (ABH 1996, 789, 798.).

Az Alkotmánybíróság összefoglaló, „konszolidáló” igényű 17/1998. (V. 3.) AB határozatában is egyértelművé tette a fentiek: az önkormányzat helyi közügyekben kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül, kiegészítő jelleggel alkothat magatartási szabályokat, azok azonban nem lehetnek ellentétesek országos szintű szabályozással (ABH 1998, 155.).

A jelen esetben a fővárosi közgyűlés – a Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint – polgári ügylettel kapcsolatos szabályokat alkotott, ezért nem „helyi közügyben”, hanem szükségképpen delegált jogkörben járt el. A felhatalmazó rendelkezések alkotmányellenessége így kihat a felhatalmazáson alapuló jogszabály alkotmányosságára is. Ezen okok miatt sürgősség volt az Ör.3. és a Ptk., a Pp., valamint az R., mint magasabb szintű jogszabály meghatározott rendelkezései közötti összhang vizsgálata, az Ör.3. megalkotásakor ugyanis a fővárosi közgyűlésnek nem volt alkotmányos felhatalmazása a jogalkotásra.

A kifejtettek értelmében az Alkotmánybíróság megállapította a Kkt., és az Ötv. felhatalmazó rendelkezésének, valamint az Ör.3. hatályos rendelkezéseinek alkotmányellenességét, egyúttal alkotmányellenes mulasztás miatt a parkolás teljes körű, immár alkotmányos szabályozásának megalkotására hívta fel a jogalkotót.

Az Abtv. 43. § (1) bekezdése értelmében a megsemmisített jogszabályt „az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni”. A 43. § (4) bekezdése ugyanakkor felhatal-

mazza az Alkotmánybíróságot, hogy a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke miatt más időponthoz kösse az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését. A jelen esetben az Alkotmánybíróság az érintett jogviszonyok sokaságára tekintettel, a jogbiztonság elve alapján, az alkotmányellenes szabályozás megsemmisítését és a jogalkotói mulasztás megszüntetésének kötelezettségét jövőbeli időponthoz kötötte. Az alkotmányellenes és megsemmisített jogszabályok ezért olyan határidővel veszítik hatályukat, amely a törvényalkotó szándéka szerint kialakított törvényi és esetleges fővárosi közgyűlési szabályozás megalkotásához feltehetőleg szükséges és elegendő.

5. Az indítványok között fellelhető bírói kezdeményezések az Ör.1. díjmegállapító rendelkezéseit, valamint az Ör.2. 41. § (2) bekezdését és 53. §-át támadják. A bírói érvelés szerint az Ör.1. és az Ör.2. rendelkezései a Ptk. 205. és 216. szakaszaival, valamint 209/B. §-ával ellentétesek.

Az Ör.1., az Ör.2. és az Ör.3. összevetéséből kiviláglik a tartalmi hasonlóság, ideértve a megalkotásuk alapját képező törvényi felhatalmazó rendelkezések szövegszerű azonosságát is. A felhatalmazó törvényi rendelkezések és ezzel összefüggésben az Ör.3. alkotmányellenessége utólagos normakontroll eljárásban megállapítást nyert, ugyanakkor a bírói kezdeményezésben vizsgálni kért Ör.1. és Ör.2. már nincs hatályban, ezért az Alkotmánybíróság – alkotmányellenességük megállapítása mellett – kizárta az Ör.1. 27. és 28. szakaszainak, valamint az Ör.2. 41. § (2) bekezdésének és 53. §-ának perbeli alkalmazhatóságát.

Ugyanezen okból tekintette megalapozottnak az Alkotmánybíróság az Ör.1. 28. § (4) bekezdésének alkotmányellenességére és perbeli alkalmazhatóságának kizárására irányuló – határidőben érkezett – alkotmányjogi panaszt is.

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

Budapest, 2009. november 17.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével: a Kkt. 15. § (3) bekezdése, valamint az Ötv. 63/A. § h) pontja megsemmisítésével, és ezért a Fővárosi Közgazgatási és Polgári Bíróság (Fővárosi Közgazgatási és Polgári Bíróság) alábbi ítéletével (Ör.1.; Ör.2., Ör.3.) alkotmányellenességének megállapításával sem.

1. Egyetértek a határozat indoklásának alapvető megállapításával, azzal, hogy a közterületi parkolás szabályozása alkotmányosságának megítélésénél az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében foglalt mozgásszabadságból kell kiindulni. A közterületen való közlekedés ennek az alapjognak a gyakorlása, lévén ez a legalapvetőbb szabadságjogok egyike, az egyén szabadságának egyik elemi biztosítéka. Az ember térbeli lény, cselekvéséhez – egyáltalán létezéséhez – térre van szüksége. Ez azt jelenti, hogy az ember csak valamilyen területen létezik. A mozgásszabadság joga magában foglalja az egyén tetszése szerinti egy ponttól a másikra történő eljutást, a közterület, benne a közút (ami a járdát is magában foglalja) ehhez szükséges használatát, illetve a közterületen való tartózkodás jogát. A mozgás szabadsága értelemszerűen csak a közhasználatú területek használatára jogosít, amelyek a magánlakások egymás közötti, vagy más közterülettel való kapcsolatát, továbbá a közterületek közötti átjárhatóságot biztosítják. Ezt a jogot az egyén valamilyen közlekedési eszközzel vagy anélkül is gyakorolhatja. A közterület – és így a közút – használatára mindenki jogosult, de természetesen csak mások hasonló jogának tiszteletben tartásával gyakorolhatja – a közút kisajátítására senkinek nincs anyagi joga.

A közúti közlekedés szabályozásának alkotmányos feladata éppen az előbb említett követelmények kielégítése. Ebből az is következik, hogy a közúti közlekedés – benne a gépjárművel történő közlekedés – szabályozása a közterületen az egyén és az állam (közhatalom) közötti viszony, hiszen a közút – jelentéktelen kivételektől eltekintve – állami kezelésben van. A közutak kezelői a mai Magyarországon többnyire a helyi önkormányzatok, az állam helyi szervei, s mint ilyenek, kötelesek az alapjogok tiszteletben tartására. Hozzátehetjük, hogy az utak fenntartása az állam – és amióta elkülönült az állam egyéb funkcióitól, a közigazgatás – egyik legrégebbi hagyományos feladata.

A közutak használatának szabályozása ezért a közjogba tartozik, ebben a törvényhozó sem dönthet másként. Ezért úgy gondolom, hogy a határozatban ki kellett volna mondani, hogy a közúti közlekedés szabályozása közjogi – alapjaiban alkotmányjogi, részleteiben közigazgatási jogi – kérdés, amit a szabályozásnak egyértelműen tartalmaznia kell. A közúton közlekedők nem állhatnak magánjogi kapcsolatban a közút kezelőjével: ha ez valóban így lenne, egy közparkban vagy sétálóutcán tett séta ajándékozási (vagy szívességi használati) szerződésnek minősülne. A törvényhozó a kifejtettek miatt nem is választhat más megoldást, mint a közúti közlekedés közigazgatási jogi szabályo-

zását [amint ezt az Alkotmánybíróság korábban, 31/1996. (VII. 3.) AB határozatában (ABH 1996, 285, 291.) is kimondta].

2. A közutak használata – így a parkolás – a kifejtettek szerint nem helyi közszolgáltatás, hanem egy alkotmányos jog gyakorlása. Helyi közszolgáltatásnak legfeljebb a közutak fenntartása tekinthető. Az útügyi szakigazgatás körébe tartozó feladatok egyébként szerkeázók és sokrétűek. Ide tartozik a klasszikus értelemben vett útépités, a közutak fenntartása – értve ez alatt a kátyúzást, a burkolat repedésinek, egyéb sérüléseinek javítását, az útburkolati jelek festését, a közúti jelzőtáblák, egyéb közúti jelzések pótlását stb. – az útügyi igazgatási tevékenység (útkezelői hozzájárulások kiadása, statisztikák és tanulmányok készítése, forgalom-megfigyelés, forgalomszámlálás stb.), valamint a jelen határozat szempontjából releváns forgalom-szabályozás is.

A közutak használatának szabályozása – amelynek egy része a várakozási szabályok megállapítása, a közúti parkolóhelyek kijelölése – a közútkezelő közigazgatási feladata. A közút használatának általános szabályait a Kkt. és az azon alapuló számos jogszabály – különösen a KRESZ – tartalmazza. Az egyes közterületek, illetve közutak használatának szabályait elsődlegesen a közutakon elhelyezett jelzések (táblák, stb.) határozzák meg. A közúti jelzőtáblák – ahogy a közlekedést szabályozó jelzőlámpák is – lényegében hatósági rendelkezések (határozatok), amelyeknek betartása közigazgatási jogi kötelezettség. Ilyen a díjfizetéshez kötött, közúton történő várakozás is, amely a közúti közlekedés része („közlekedési esemény”); ennek feltételeit a közúti jelzőtáblák határozzák meg. E szabályok betartásának ellenőrzése és megsértésének szankcionálása kifejezetten rendészeti, közigazgatási feladat.

A közlekedés közigazgatási jogi szabályozásának része a közutak használatáért fizetendő díjak szedése. Ezért nem értek egyet a határozat azon részével, amely a Kkt.-nek a közút kezelőjét erre felhatalmazó rendelkezését – a Kkt. 15. § (3) bekezdését – megsemmisíti. A közút használatáért – az itt vizsgált esetben a gépjárművel való várakozásért (KRESZ 41. §) szedett díjra mindazok a korlátok állnak, amelyek a közigazgatási díjakkal kapcsolatban az Alkotmányból és az Alkotmánybíróság erről szóló gyakorlatából következnek. Ezek a korlátok azonban nem magánjogiak, hanem egyértelműen közjogiak.

3. A közúthasználat közjogi jellegéből következik, hogy a jelenlegi várakozási (parkolási) szabályozás fő alkotmányos problémája a közjogi és a magánjogi elemek keveredése, amely arra vezet, hogy közhatalmi (elsősorban rendészeti) feladatokat közterületen rendszeresen és jogszabályban feljogosítva magántársaságok látnak el. A közigazgatásban nem ismeretlen egyes hatósági, adott esetben rendészeti feladatok magánszemélyekre bízása – mint a humán-, és állategészségügyben –, de ezekben az esetekben a köz-

igazgatási funkció a magánszemély különleges szaktudásán (orvos, állatorvos) alapul. Ilyen esetekben – a Ket. 12. § (3) bekezdés e) pontja szerint – a közigazgatási hatósági eljárás szabályai lennének irányadók, amiről itt szó sincs.

Ebből következik, hogy a díjak beszédése és a várakozási szabályok betartásának ellenőrzése közlekedésrendészeti feladat, amely nem bízható a magánjog szerint működő társaságokra. A közúton történő várakozás minden esetét ugyanis – jelenleg a Kkt. 48. § (3) bekezdése a) pontjának 9. alpontjában kapott felhatalmazás alapján – a KRESZ 41. §-a szabályozza. A KRESZ 41. § (4) bekezdése szerint:

„[V]árakozást ellenőrző óránál munkanapon 8 és 18 óra, szombaton 8 és 14 óra között – ha pedig jelzőtábla [17. § (1) bek. e) pont] ettől eltérő időszakot jelöl meg, ebben az időszakban – csak az óra működtetésével és legfeljebb az órával jelzett időtartamig szabad várakozni. Lejárt órát a jármű eltávózása nélkül ismételtén működésbe hozni tilos”.

Aki ezt a szabályt megsérti, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 54. §-a szerinti szabálysértést követi el, ahol is a várakozási szabályok megsértése esetén a rendőrség és a közterület-felügyelő is helyszíni bírságot szabhat ki. A mai jogi szabályozás szerint tehát a gépjárművel történő díjfizetés nélküli várakozás szabálysértés, és nem a „szerződési szabadság” korlátozása vagy magánjogi deliktum. A közúton történő várakozás szabályainak kikényszerítése ennek megfelelően nem is történhet magánjogi eszközökkel. Természetesen a magántulajdonban álló várakozóhelyek – pl. a mélygarázsok vagy parkolóházak – jogi megítélése egészen más, mivel ezek nem „közutak”, igénybevételük nem is minősül a KRESZ szerinti várakozásnak. (Ezen az sem változtat, hogy az ezeken belüli közlekedés rendjére általában a KRESZ szabályai alkalmazandók, mert itt a KRESZ szabályok érvényessége többnyire az üzleti feltételeken alapul.)

4. A fent elmondottak szerint a Kkt. 15. § (3) bekezdését nem tartom alkotmányellenesnek, mert nem al-

kotmányellenes a közút használatáért díj szedése való felhatalmazás. Alkotmányellenesnek tartom viszont a díjbeszedés jogi feltételeit, ezért – a szoros összefüggés miatt – a Kkt. 15. § (5) és (6) bekezdésének „vagy az általa megállapodás alapján megbízott gazdálkodó szervezet” részét kellett volna megsemmisítenie az Alkotmánybíróságnak. Ez törvényesíti ugyanis a jelenlegi magánrendőrségi rendszert, amelyben a parkolási társaságok – mint „megbízott gazdálkodó szervezetek” – ténylegesen rendészeti, azaz közhatalmi feladatokat látnak el, megfelelő jogi szabályozás nélkül. A közlekedés rendjének fenntartása – beleértve a közlekedéshez tartozó várakozást is – közigazgatási rendészeti feladat; ezért ezt a feladatot a törvény által létrehozott közigazgatási szerv hatáskörébe kellene utalni.

A díjak mértékének megállapításával kapcsolatban is a közjogi mérce az irányadó: a parkolási díjak funkciója a közlekedők magatartásának (közvetett) szabályozása, amelynek alkotmányos célja csak az lehet, hogy a mindenkit megillető szabadságjogot mások hasonló jogának indokolatlan sérelme nélkül mindenki gyakorolhassa. Ez a gépjárművel való várakozás időtartamának korlátozása mellett még a díjfizetési kötelezettséget is szükségessé teheti, amiről a közlekedés-szabályozó közigazgatásnak – legtöbbször a helyi önkormányzatnak – kell döntenie. Indokolt lehet e szabályozás keretének törvényi meghatározása, amelyben a mulasztás megállapításával is egyetértek, azal viszont nem, hogy a közjogi eszközöket a törvényhozó magánjogiakkal is helyettesítheti.

Budapest, 2009. november 17.

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

*Alkotmánybírósági ügyszám: 148/B/2005.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 162. számában.*

A FELHATALMAZÁS KERETEIT MÉLTÁNYOSSÁGRA HIVATKOZÁSSAL TÚLLÉPŐ ÖNKORMÁNYZATI RENDELET ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL

117/2009. (XI. 20.) AB határozat

A helyi önkormányzat rendeletet alkothat a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, valamint törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására. A felhatalmazás kereteit túllépő önkormányzati rendelet sérti a jogszabályi hierarchiára vonatkozó szabályokat. Amennyiben a törvényi felhatalmazás a közgyógyellátásra jogosultak körének meghatározását a családon belüli egy főre jutó jövedelemhatárhoz köti, úgy az önkor-

mányzati képviselőtestület túllép a felhatalmazás keretein, ha rendeletében a rászorultakra eső fogyasztási egységre vetíti a jogosultság alapját. Az alkotmányos sértés annak ellenére is megállapítható, hogy bizonyos esetekben ez a vetítési alap méltányosabb az igénylők részére. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., Ferencvárosi Önkormányzat Képviselőtestületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.) számú rendelete 17. § (4) bek.]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselőtestületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.) számú rendelete 17. § (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért e rendelkezést a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal megbízott hivatalvezetője indítványozta a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselőtestületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) 17. § (4) bekezdése törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését. Az Ör. támadott rendelkezései a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 50. § (3) bekezdésében adott felhatalmazás alapján – de az indítványozó szerint a felhatalmazáson túlterjeszkedve – állapították meg a közgyógyellátásban méltányosságból részesülő személyek tekintetében a jogosultság feltételeit. A vitatott szabályok ugyanis a rászorultakra eső fogyasztási egységhez képest határozzák meg a jogosultság feltételeit, míg a Szocvtv. felhatalmazó rendelkezései az egy főre eső családi jövedelemhatár alapján jogosítják fel jogalkotásra az önkormányzatot. A törvénysértést nem enyhíti az sem, ha bizonyos esetekben a jogosultakra nézve kedvezőbb is lehet a számítási mód. Mindezek alapján az indítványozó kérte az Ör. 17. § (4) bekezdés a) és b) pontjai törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

3. Az Ör. támadott rendelkezései*:

„Közgyógyellátás

17. § (4) Méltányosságból közgyógyellátásra jogosult

a) az a személy is, akinél a havi rendszeres gyógyító ellátás elismert költsége az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem 10%-át meghaladja és családjában az

* E rendelkezéseket a szerkesztőség azért látta indokoltnak feltüntetni az Alkotmánybírósági Szemlében is, mert a vizsgált önkormányzati rendelet más jogszabályokhoz képest nehezebben hozzáférhető.

egy fogyasztási egységre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 2,2-szeresét nem haladja meg,

b) azon 70 év feletti személy, akinél a havi rendszeres gyógyító ellátás elismert költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 20%-át meghaladja és családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 3-szorosát nem haladja meg,

c) azon 75 év feletti személy, akinél a havi rendszeres gyógyító ellátás elismert költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 20%-át meghaladja és családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 3,2 szeresét nem haladja meg,

d) azon 85 év feletti személy, akinél a havi rendszeres gyógyító ellátás elismert költsége az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 20%-át meghaladja és családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 3,5 szeresét nem haladja meg.”

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Ör. támadott 17. § (4) bekezdését a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testületének a gyermekjóléti és szociális ellátásokról szóló 6/2006. (III. 10.), illetve a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/1999. (IV. 30.) számú rendelet módosításáról szóló 19/2007. (X. 05.) rendelete (a továbbiakban: Örm.) 4. §-a részben módosította, valamint kiegészítette azt új c) és d) pontokkal. A szabályozás módosítása azonban nem érintette az indítványban támadott alkotmányossági probléma – ti. a fogyasztási egység, mint a jogosultság alapja meghatározásának – lényegét, így az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint (773/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 803, 804.; 978/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 633.) a határozat meghozatala idején hatályban lévő szabályok alapján folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. A helyi önkormányzat képviselő-testülete a feladatkörében alkothat rendeletet, amely nem lehet elmentés magasabb szintű jogszabállyal. [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés] Az önkormányzat rendeletet a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására alkothatja [a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdés]. Az Ör.-t Ferencvárosi Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) a Szocvtv. 50. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, annak végrehajtására alkotta meg. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint törvény felhatalmazása alapján kizárólag a felhatalmazás keretei között szabályozhat a Képviselő-testület, a felhatalmazás kereteit túllépő,

azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvénnyel, sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. [3/1999. (III. 24.) AB határozat, ABH 1999, 375, 377–378.; 39/2001. (X. 19.) AB határozat, ABH 2001, 691–697.; 18/2002. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2002, 496, 499.; 23/2002. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2002, 515, 517.; 28/2002. (VI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 540, 541, 56/2003. (XI. 13.) AB határozat, ABH 2003, 867, 870.]

A Szocvtv. 50. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján a Képviselő-testület a Szocvtv. 50. § (1)–(2) bekezdéseiben meghatározott közgyógyellátásra jogosultakon túl rendeletében további alanyi körre terjesztheti ki a közgyógyellátási jogosultságot. A rendelet megalkotása tekintetében a felhatalmazás azonban korlátokat állapít meg: így kizárja, hogy az önkormányzati rendelet jogosultsági küszöbként az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-ánál (egyedül élő esetén 200%-ánál) alacsonyabb egy főre jutó jövedelmet határozzon meg. Az is tiltott a felhatalmazás alapján alkotott rendeletben, hogy a havi rendszeres gyógyító ellátás költségének mértékeként az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 25%-át meghaladó összeget írjon elő a rendelet. A korlátozások központi eleme az egy főre jutó jövedelem megállapított összege, amelyet a mindenkori nyugdíjminimummal állít arányba a Szocvtv. Csak eze-

ken a korlátozásokon túl, azokat figyelembe véve jogosult az önkormányzat a helyi sajátosságoknak megfelelő személyi feltételeket előírni abban a tekintetben, hogy mely polgárokat tekinti szociális szempontból rászorultnak azokon felül, akiket a Szocvtv. 50. § (1)–(2) bekezdése, valamint (3) bekezdésének fentebb idézett szabályai annak tekintenek.

A jövedelem kiszámítása tekintetében a Szocvtv. 4. § a) pontja részletes rendelkezéseket tartalmaz. Ehhez képest szükségképpen eltér az egy főre számított jövedelemtől az egy fogyasztási egységre számított jövedelem. Tekintettel arra, hogy a rendeletalkotási jog korlátozását a Szocvtv. az egy főre jutó jövedelemhatárhoz köti, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a felhatalmazás keretein túllépett a Képviselő-testület azzal, hogy a Szocvtv. 50. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján alkotott Ör. 17. § (4) bekezdésében az egy fogyasztási egységre vetítette a jogosultság alapját.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 17. § (4) bekezdését törvényellenesnek és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sértő szabályozásnak tekintette, s ezért a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-ában foglalt rendelkezésen alapul.

Budapest, 2009. november 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 149/H/2007.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

JOGSZABÁLYI FELHATALMAZÁS HIÁNYÁBAN TÖRTÉNŐ ÖNKORMÁNYZATI JOGALKOTÁS ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉRŐL 119/2009. (XI. 20.) AB határozat

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény nem ad felhatalmazást a helyi képviselő-testületnek arra, hogy a rendszeres szociális segély feltételeként az ellátásra jogosult személy együttműködésén túl további kötelezettségeket állapítson meg. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény pedig nem ad felhatalmazást a helyi jogalkotónak arra, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatás, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megszűnésének a

törvényben szabályozottaktól eltérő, újabb esetét alapítsa meg. Mindezek miatt a támadott önkormányzati rendeletek sértik a jogforrási hierarchiát. Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek által előírt feltételek tartalmi alkotmányosságát nem vizsgálta. [Alkotmány 44/A. § (2) bek., Sülysáp Nagyközség Önkormányzatának 15/2007. (XII. 17.) rendelet 11. § (4) bek. e)–f) pont, Sülysáp Nagyközség Önkormányzatának 14/2004. (VII. 12.) rendeletének 7. § (4) bek.]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok 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 Süllyás Nagyközség Önkormányzatának az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló 15/2007. (XII. 17.) rendeletének 11. § (4) bekezdése e)–f) pontja alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Süllyás Nagyközség Önkormányzatának a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 14/2004. (VII. 12.) rendeletének 7. § (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság Süllyás Nagyközség Önkormányzatának az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló 15/2007. (XII. 17.) rendelete 2008. június 1-jétől 2009. február 1-jéig hatályban volt 11. § (4)–(9) bekezdése alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárását megszünteti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján – egy beadványban – kezdeményezte Süllyás Nagyközség Önkormányzatának az egyes szociális ellátások helyi szabályairól szóló 15/2007. (XII. 17.) rendeletét (a továbbiakban: Szm.) módosító 9/2008. (V. 27.) rendelet, valamint Süllyás Nagyközség Önkormányzatának a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 14/2004. (VII. 12.) rendeletét (a továbbiakban: Gyr.) módosító 10/2008. (V. 27.) rendelet alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését, miután törvényességi észrevételét a képviselő-testület nem fogadta el. Az indítványozó kifejtette, hogy mindkét módosítás az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, mivel azokat törvényi felhatalmazás nélkül és a törvényi szabályozással ellentétes tartalommal alkották meg.

1.1. Az Szm. módosítását [Szm. 11. § (4)–(9) bekezdései] amiatt ítélte alkotmányellenesnek az indítványozó, mivel abban a képviselő-testület a szociális segély feltételeként önkormányzati közérdekű munka végzését és az esetleges tankötelezettség teljesítését írta elő, meghatározta az önkormányzati közérdekű munka végzésének feltételeit és az ennek ellenértékéért járó szociális segély mértékét, továbbá a polgármester hatáskörébe utalta a rendszeres szociális segély meg-

szüntetését. Az indítványozó álláspontja szerint ezzel a képviselő-testület túlterjeszkedett és el is tért a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben kapott rendeletalkotási felhatalmazástól.

1.2. A Gyr. sérelmezett módosítása [Gyr. 7. § (4) bekezdése] értelmében a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatás és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megszüntetését eredményezi a tankötelezettség teljesítésének elmulasztása. Az indítványozó szerint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) alapján a képviselő-testület hatásköre kizárólag a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megállapítására terjed ki, ezt az ellátást kiegészítheti, más pénzbeli támogatást állapíthat meg és a támogatást természetbeni ellátás formájában is nyújthatja. A Gyr. módosításával tehát a képviselő-testület túlterjeszkedett a Gyvt.-ben kapott felhatalmazáson, ami ekként törvénytörő és alkotmányellenes.

2. Az indítványozó mindkét szabályozás vonatkozásában a módosító rendelkezéseket megállapító rendeletek alkotmányossága utólagos vizsgálatát kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabály rendelkezéseit vizsgálja [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.].

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az Szm.-t időközben Süllyás Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete 1/2008. (I. 19.) [Helyesen: 1/2009. (I. 19.)] számú rendeletével 2009. február 1-jei hatállyal módosította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy utólagos normakontroll keretében a hatályos rendelkezéseket vizsgálja (36/J/1990. AB végzés, ABH 1991, 669, 671.), ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az Szm. és a Gyr. indítvánnyal érintett, hatályos rendelkezései tekintetében végezte el.

II.

Az Szm. vizsgált rendelkezései*:

„11. § (4) Az önkormányzattal való együttműködés keretében az aktív korú nem foglalkoztatott személy köteles

(...)

e) a részére meghatározott önkormányzati közérdekű munkavégzést teljesíteni;

f) a Süllyás Nagyközségi Önkormányzat által fenntartott közoktatási intézménybe járó tanköteles korú illetőleg iskolai életmódra felkészítő oktatásra köteles gyermekeit az intézményekbe járatni”.

* E rendelkezéseket a szerkesztőség azért látta indokoltnak feltüntetni az Alkotmánybírósági Szemlében is, mert a vizsgált önkormányzati rendelet más jogszabályokhoz képest nehezebben hozzáférhető.

A Gyr. vizsgált rendelkezései*:

„7. § (4) Meg kell vonni az önkormányzat által megállapított illetőleg folyósított rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatást, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást attól a szülőtől, akiknek a gyereke a közoktatási intézmény figyelmeztése ellenére igazolatlanul hiányzik az iskolából illetőleg az iskolai életmódra felkészítő kötelező óvodai foglalkozásról, és ezzel a szülő a gyermek nevelését, értelmi, erkölcsi fejlődését veszélyezteti”.

III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

1.1. Az Sztv. több tárgykörben is jogalkotásra hatalmazza fel az önkormányzatok képviselő-testületeit. Az indítvánnyal érintett aktív korúak ellátása tekintetében arra adott felhatalmazást, hogy az önkormányzatok rendeletben szabályozzák az Sztv.-ben a rendszeres szociális segély feltételeként előírt együttműködés eljárási szabályait, a beilleszkedést segítő programok típusait és az együttműködés megszégésének eseteit [Sztv. 37/D. § (3) bekezdése, 132. § (4) bekezdése]. Az Sztv. értelmében az együttműködés az együttműködésre kijelölt szervvel való kapcsolattartásra, képességfejlesztő, életmódformáló foglalkozáson, képzésben való részvétellel terjedhet ki, melynek konkrét tartalmát a beilleszkedési program határozza meg és az ebben való részvétel írásos megállapodáson alapul [Sztv. 37/D. § (1)–(2) bekezdés].

A jelen esetben a képviselő-testület az Sztv. támasztott rendelkezésében az együttműködés keretében teljesítendő két, az Sztv.-ben nem szereplő kötelezettséget állapított meg. Az Alkotmánybíróság megállapította: az Sztv. nem adott felhatalmazást arra, hogy az önkormányzatok az együttműködés keretében teljesítendő további kötelezettséget írjanak elő. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ilyen tartalmú önkormányzati rendeleti szabályozás ellentétes az Sztv. előírásaival, ekként az Sztv. 11. § (4) bekezdés e)–f) pontja az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, ezért azokat az Alkotmánybíróság megsemmisítette [lásd 29/2002. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2002, 543.; 30/2002. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2002, 555.; 31/2002. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2002, 564.].

* E rendelkezéseket a szerkesztőség azért látta indokoltnak feltüntetni az Alkotmánybírósági Szemlében is, mert a vizsgált önkormányzati rendelet más jogszabályokhoz képest nehezebben hozzáférhető.

1.2. A Gyvt. az Sztv.-hez hasonlóan több kérdésben rendelet alkotására hatalmazza fel az önkormányzatok képviselő-testületeit. A pénzbeli ellátások vonatkozásában arra adott felhatalmazást, hogy a települési képviselő-testületek rendeletben szabályozzák a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás mértékét [Gyvt. 21. § (1) bekezdés], a hatáskörükbe tartozó ellátást kiegészíthetik és más pénzbeli támogatásokat is megállapíthatnak [Gyvt. 18. § (2) bekezdés], továbbá megállapíthatják a hatáskörükbe tartozó ellátásoknál az igazolás és a nyilatkozat tartalmát, benyújtásának részletes szabályait, az elbírálás részletes szempontjait, a jövedelemszámításnál irányadó időszakot [Gyvt. 131. § (1) bekezdés].

A Gyr. sérelmezett rendelkezéseiben a képviselő-testület a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a kiegészítő gyermekvédelmi támogatás, valamint a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megszűnésének a Gyvt.-ben szabályozottaktól eltérő, újabb esetét állapította meg. Mivel a Gyvt. kizárólag a felsorolt tárgykörökben adott felhatalmazást helyi jogalkotásra, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Gyr. támasztott rendelkezésével Sülysáp Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete túllépte a jogalkotásra kapott felhatalmazás kereteit. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a felhatalmazás nélkül megalkotott Gyr. 7. § (4) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, így azt megsemmisítette [lásd 7/1999. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1999, 379.; 56/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 648.].

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Ötv. 99. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörében az önkormányzati rendeletek alkotmányossági felülvizsgálatát a jogforrási hierarchia állított sérelme tekintetében végzi el, a szabályozási tartalomnak más szempontok szerinti Alkotmányba ütközését főszabály szerint nem vizsgálja. Ezért az Alkotmánybíróság ebben az esetben sem vizsgálta önmagában a feltételek – mint például a tankötelezettség teljesítése – előírásának alkotmányosságát. A jelen ügyhöz kapcsolódva elvi élel jegyzi meg továbbá azt is az Alkotmánybíróság, hogy az önkormányzatoknak számos lehetősége van alkotmányos keretek között kezdeményezni a szükségesnek ítélt magasabb szintű jogalkotást, a jogállamiság sérelmét is eredményező törvénytörő rendeletalkotás helyett.

2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy Sülysáp Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testülete 1/2008. (I. 19.) [Helyesen: 1/2009. (I. 19.)] számú rendeletével 2009. február 1-jei hatállyal módosította az Sztv.-t. A hatályos szöveg az indítványozó által kifogásolt szabályozást nem teljes egészében tartalmazza. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és a 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH

1992, 72, 76.], valamint akkor vizsgálja, ha a hatályát vesztő jogszabály helyébe lépő jogszabály azonos rendelkezési környezetben ugyancsak tartalmazza a sérelmezett rendelkezést (137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.). Az Alkotmánybíróság ezért az Szr. vonatkozásában tárgytalanná vált indítványi rész tekintetében az eljárását – az Alkotmánybíróság ideig-

lenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontjára is figyelemmel – megszüntette.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. november 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1230/H/2008.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

A KÖZTERÜLET HASZNÁLATÁÉRT FIZETENDŐ DÍJ MÉRTÉKÉNEK ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL 120/2009. (XI. 20.) AB határozat

A közterület kereskedelmi, szolgáltatási célú használatának díja azon tényezők értékelésével állapítható meg, amelyek a közterület használatát érintik. Hátrányosan megkülönböztető, ezért alkotmányellenes az a szabályozás, amely e szempontokat figyelmen kívül hagyva, a díj mértékét a közterület-használat szempontjából nem releváns tényezők alapján, kirívóan magasán állapítja meg a homogén csoportba tartozó egyes kereskedelmi, szolgáltató tevékenységet végző vállalkozások számára. *[Alkotmány 70/A. § (1) bek.; Göd Város Önkormányzata Képviselőtestületének 34/1991. (XI. 20.) számú rendelete, 1. számú melléklet 2. pont]*

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Göd Város Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek használatáról szóló 34/1991. (XI. 20.) sz. Ök. rendelete 1. sz. melléklete „2. Mozgóbolt 401 500 Ft/év” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azt e határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó országos hálózattal rendelkező, mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet. A mozgóbolti tevékenységet a különböző önkormányzatok területén az önkormányzattal kötött megállapodás, engedély alapján, az önkormányzat rendeletében meghatározott díj megfizetésével végzi. Az indítvány szerint Göd Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a közterületek használatáról szóló, többször módosított 34/1991. (XI. 20.) sz. Ök. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 1. sz. melléklete állapítja meg a közterület-használat 2008. évre vonatkozó díjtételeit, ennek része: „3. Mozgóbolt 365 000 Ft/év” vonatkozik az indítványozóra, ennek a rendelkezésnek az alkotmányellenességét állítja az indítványozó. Álláspontja szerint ez a díjtétel több tekintetben alkotmányellenes: ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, a diszkrimináció tilalmába, az Alkotmánynak a szabad versenyre vonatkozó 9. § (2) bekezdésébe is. Az indítványozó úgy véli, hogy az Ör. indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozza a mozgóbolti tevékenységet végző piaci szereplőt a többi kereskedőhöz képest. Ha egy kereskedő mozgóbolti tevékenységet kíván végezni a város területén egy kb. 6 m²-nek megfelelő alapterülettel rendelkező gépjárművel, akkor havi 30 416 Ft, évi 365 000 Ft összegű közterület használati díjat fizet az önkormányzatnak az Ör. 1. számú melléklete 3. pontja alapján. Ugyanakkor egy 6 m² alapterületű üzletet (pavilont, tárolót) működtető

vállalkozó havi 3000 Ft közterület használati díjat fizet, tehát tízszeres a különbség a két vállalkozó között, a mozgóbolti tevékenységet végző hátrányára. Tovább árnyalja a különbséget az, hogy az indítványozó egy hónapban mindösszesen nyolc alkalommal (tehát nyolc napon), s ezeken a napokon is legfeljebb 6-8 órára veszi igénybe a közterületet. Az indítványozó hivatkozik a 38/1998. (IX. 23.) AB határozatra, amely a szolgáltatástól független, kirívóan magas díjat alkotmányellenesnek tekintette. Előadta továbbá, hogy a támadott rendelkezés az Alkotmány 9. § (2) bekezdésébe is ütközik. Hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság egyértelmű és több esetben is hangsúlyozott alkotmányértelmezése szerint a verseny szabadsága ugyan nem alapjog, de a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az államnak is feladata, mely feladat az alkotmányos alapjogok intézményvédelmi oldalának kiépítésével – például jogszabályalkotással – teljesítendő. Az önkormányzat rendeletalkotásával nem a verseny szabadságának védelmében járt el, ez a szabályozás a mozgóbolti tevékenységet végző személyek vállalkozáshoz való, az Alkotmányban rögzített jogának elhanyagolásához vezet.

Kiegészítő indítvány alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően a Képviselő-testület módosította az Ör.-t, annak mellékletét, a módosítás az indítvány érdemét azonban nem érintette, ezért az Alkotmánybíróság – kialakult gyakorlatának megfelelően – vizsgálatát a hatályos Ör. tekintetében végezte el. Az Ör. hatályos melléklete szerint a pavilon, tároló díja havonta, m²-ként (a város területén való elhelyezkedéstől függően) 610; 550; 480 Ft, ezzel szemben mozgóbolt esetén 401 500 Ft/év; a hivatkozott különbség tehát a hatályos melléklet alapján is közel tízszeres.

II.

Az Ör. mellékletének az indítvánnyal támadott rendelkezései*:

„Megnevezés	Díjtétel		
	I.	II.	III.
	Ft/m ² /hó		
1. Üzlet, pavilon, fülke, tároló, garázs, tároló stb.	610	550	480
2. Mozgóbolt	401	500 Ft/év	

III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében fog-

* E rendelkezéseket a szerkesztőség azért látta indokoltnak feltüntetni az Alkotmánybírósági Szemlében is, mert a vizsgált önkormányzati rendelet más jogszabályokhoz képest nehezebben hozzáférhető.

lalt rendelkezést, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság területén az emberi, illetve az állampolgári jogok bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül minden személyt megilletnek. Következtesen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem emberi jog vagy alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot is sérti. Az Alkotmánybíróság ez utóbbi körben viszont kizárólag akkor ítéli alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 203.].

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta: a megkülönböztetés tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelni és az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztása szempontjait meghatározni [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. A diszkrimináció tilalmából tehát nem következik az, hogy az állam – a különböző élethelyzetekben lévőkre – ne különböztethetne, feltéve, hogy ezzel az alkotmányos követelményeket nem sérti. Az Alkotmánybíróság szerint az állam joga – és bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 282.; 74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373–374.].

A diszkrimináció vizsgálatánál az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e [49/1991. (IX. 27.) AB határozat, ABH 1991, 246, 249.; 432/B/1995. AB határozata, ABH 1995, 789, 792.]. Ebben az ügyben a közterületi engedély alapján kiskereskedelmi tevékenységet végzők [a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § k) pontja] alkotnak az adott szabályozás tekintetében homogén csoportot.

A közterület használatáért fizetendő díj, ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 38/1998. (IX. 23.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) is megállapította „a közterület használatának ellenértéke. Ennek megfelelően a közterület-használat díjának alapvetően a közterület-használat értékét befolyásoló tényezőkhöz (a terület nagysága, a településen belüli elhelyezkedése,

a használat módja, időtartama stb.) kell igazodnia. A közterület-használók között a közterület-használati díj mértéke tekintetében e tényezők alapján tett megkülönböztetés nem tekinthető alkotmányellenesnek” (ABH 1998, 454, 456.).

A közterület-használati díj mértékének a megállapításánál alapvetően az elfoglalt közterület nagyságát és az elfoglalás időtartamát indokolt alapul venni. Az Ör. mellékletének 1. pontja az elfoglalt közterület – állandó jelleggel – elfoglalt nagyságától függő havonként díjtételeket állapít meg. Az ezzel összehasonlítható 2. Mozgóbolt 401 500 Ft/év fizetendő díja 6 m² alapterületű gépjárművet figyelembe véve közel tízszerese, ésszerű indok nélkül meghatározott közterület-használati díj a mozgóbolti tevékenységet végző vállalkozó hátrányára.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban azt is hangsúlyozta, hogy a „közterület-használat díjának olyan szabályozása, amely a közterület-használat értékét meghatározó tényezők azonossága esetén, a szolgáltatástól független, annak értékét nem befolyásoló szempontok alapján kirívóan magas díjfizetési kötelezettséget ír elő egyes vállalkozókra és ezzel megkülönböztetést tesz a közterületet használó vállalkozók között, önkényes, ezért alkotmányellenes” (ABH 1998, 454, 456–457.). Az Alkotmánybíróság a 21/2003. (IV. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy alkotmányosan nem indokolható az a szabályozás, amikor a közterület-haszná-

lati díjat olyan szempontokra alapítják, amelyek a közterület használatával nincsenek összefüggésben, s ezzel a díj mértéke tekintetében nem releváns szempont alapján, önkényesen, ésszerű indok nélkül tesznek megkülönböztetést a közterületet azonos feltételek mellett használó kereskedelmi, vendéglátó-ipari közterület-használók között (ABH 2003, 784, 789.).

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 1. számú mellékletének 2. pontja, a mozgóbolti tevékenységre megállapított díj ésszerű indok nélkül tesz aránytalanul nagy különbséget a közterületen értékesítést végzők között, ami így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát sérti, ezért a támadott rendelkezést megsemmisítette.

2. Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányellenességét az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközése miatt megállapította, ezért az Alkotmány 9. § (2) bekezdése állított sérelmének a vizsgálatát az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] mellőzte.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2009. november 16.

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1251/B/2008.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában.

A JOGALKOTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY ALKOTMÁNYELLENESSÉGÉRŐL 121/2009. (XII. 17.) AB határozat

A jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata, a jogalkotásról szóló törvénynek nem a jogforrásokat, hanem a jogalkotás rendjét kell rögzítenie. A mai Jat. legnagyobb részében nem felel meg a „jogalkotásról szóló törvény” mai alkotmányos tartalmának, különös tekintettel arra, hogy a Jat. több okból már nincs összhangban az időközben bekövetkezett alkotmányjogi változásokkal. [Alkotmány 2. § (1) bek., 7. §; 1987. évi XI. törvény]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztás megállapí-

tására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Trócsányi László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény alkotmányellenes, ezért azt 2010. december 31. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Több indítványozó fordult az Alkotmánybírósághoz a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) számos rendelkezése utólagos alkotmányossági vizsgálatát kérve.

Az egyik indítványozó állítása szerint alkotmányellenes a Jat. 1. § (1) bekezdés *b*) pontjában, 6. §-ában, 21. § (1) bekezdésében; 24. § (2) bekezdésében; 28. §-ában; 40. § (2) bekezdésében; 41. § (2) bekezdésében szereplő törvényerejű rendelet kifejezés, valamint a 39. §-ban szereplő „törvényerejű rendelet tervezetét” továbbá az „illetőleg a köztársasági elnök” szövegrészek, mivel ezek ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 25. § (2) bekezdésével, valamint 29. § (1) bekezdésével, továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Alkmód1989.) 38. § (2) bekezdésével. Ugyancsak ellentétes az indítványozó szerint a Jat. 46. § (1) bekezdésében, 47. § (1) bekezdésében, az 53. §-ában, 54. §-ában és 56. § (1) bekezdésében szereplő „köztársasági elnök” szövegrész, mivel az ellentétes az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével. Az Alkotmányban foglalt jogállamiság követelményébe, valamint az Alkmód1989. 38. § (6) bekezdésébe továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény (a továbbiakban: Alkmód.2.) 51. § (2) bekezdésébe ütközőnek véli az egyik indítványozó a Jat. 1. § (1) bekezdés *d*) pontjában, 7. §-át, 8. § (1) bekezdésében, 21. § (1) bekezdésében, 24. § (2) bekezdés *b*) pontjában, 28. §-ában, 41. § (1) bekezdésében található „minisztertanácsi rendelet” szövegrészt. A fentieken túlmenően indítványozó kérte annak megállapítását is, hogy „a Jat. egésze sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését”.

Egy másik indítványozó alkotmányellenesnek véli a kizárólagos törvényhozási tárgykörök Jat.-ban való meghatározását, mivel szerinte az Országgyűlés nem jogosult arra, hogy az Alkotmányon kívül törvényben határozzon meg általános jelleggel törvényhozási tárgyköröket.

Ugyancsak Alkotmánnyal való összeütközést vél felfedezni az állami irányítás egyéb jogi eszközei szabályozása kapcsán. Álláspontja szerint a Jat. normatív utasításra vonatkozó rendelkezése ellentétes az Alkotmány 37. § (3) bekezdésével. Úgy véli ez a megsemmisítés lehetővé tenné „a hazai jogforrástan több művelője által (...) javasolt belső „közigazgatási rendelkezés” elnevezésű jogi norma intézményesítését”.

A Jat. 51/A. § (1) és (2) bekezdései is alkotmányellenessé váltak indítványozó szerint azáltal, hogy a 2002. évi LXI. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése rendelkezik a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletalkotási jogáról, így kéri ezen rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát is.

A Jat. 53. §-a, amely az irányelvek kibocsátásáról

rendelkezik ellentétben áll az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében, 24. §-ában és 35. § (2) bekezdésében foglaltakkal. E rendelkezések ugyanis indítványozó szerint egyértelműen meghatározzák „az Országgyűlés és a Kormány által alkotható normatív és egyedi aktusfajtákat”.

A Jat. 54. §-a által szabályozott, a jogszabályok értelmezésére kiadott elvi állásfoglalások sértik a jogbiztonság alkotmányos elvét, mivel nem tűnik ki a szabályozásból, hogy ez a jogszabály-értelmezés kötelező erejű-e vagy sem. Ugyanakkor azt is aggályosnak tartja, hogy a Jat. hivatkozott rendelkezése az Országgyűlés és a Kormány számára általános felhatalmazást ad a jogszabályok értelmezésére. Indítványozó véleménye szerint „csak olyan megoldás lehet alkotmányos, amely bármely jogalkotó szervet az általa kibocsátott jogszabály tekintetében jogosítja fel hiteles értelmezésre azzal, hogy az ilyen hiteles értelmezés mint normatív aktus az Alkotmánybíróság alkotmányossági ellenőrzése alá tartozik”.

A jogi iránymutatások között a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője által kibocsátható irányelvek és tájékoztatók azért alkotmányellenesek indítványozó szerint mivel azok nem jogszabályok, így az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti, a jogalkotás rendjét szabályozó törvénynek nem lehetnek tárgyai.

Végezetül az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-ára hivatkozással kéri, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: „az Országgyűlés az alkotmányi felhatalmazásból származó jogalkotási feladatának teljesítését elmulasztotta és ezzel a jogállamiság szempontjából súlyos alkotmányellenességet idézett elő”. A mulasztás megállapítását az Alkotmány 7. § (2) bekezdésére hivatkozással kéri, amely arra tartalmaz felhatalmazást és kötelezést egyszerre, hogy az Országgyűlés szabályozza törvényben a jogalkotás rendjét.

Ugyanakkor az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, mivel a hivatalához a Jat. hatályos szövegének megtevesztő volta miatt benyújtott állampolgári panasz alapján lefolytatott „vizsgálat az alkotmányellenesség gyanúját vetette fel”. Így az Abtv. 1. § *b*) pontja alapján indítványozta a Jat. 1. § (1) bekezdés *b*) pontja, 6. §-a, 7. §-a, 8. §-a és 10. §-a – amelyek a köztársasági elnök törvényerejű rendelet alkotási jogát, illetve a „törvényerejű rendelet” szövegrészt tartalmazzák – alkotmányosságának utólagos vizsgálatát és megsemmisítését, arra való hivatkozással a megjelölt rendelkezések sértik a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményét.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tartalmi összefüggés miatt egyesítette és együttesen bírálta el.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság először a Jat. keletkezési körülményeit, a Jat. természetét, valamint a jogalkotás rendje fogalmát vizsgálta.

A Jat. ténylegesen alkotmánymódosító törvény volt, mert lényegesen szűkítette a NET addig csaknem korlátlan Országgyűlést helyettesítő hatáskörét. A Jat. megalkotása előtt hatályos Alkotmány 30. § (5) bekezdése ugyanis úgy rendelkezett, hogy „[h]a az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az alkotmányt azonban nem változtathatja meg”.

A Jat. elfogadása jelentős politikatörténeti esemény volt, s mint ilyennek értékelése nem az Alkotmánybíróság feladata. Ennek ellenére megemlítenő, hogy a Jat. megalkotása egyik első lépés volt a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamentáris demokratikus alkotmányos berendezkedés felé vezető úton. Ebből a szempontból a legfontosabb a Jat. 2–5. §-a; e szabályok valójában a NET hatáskörét vonták el az Országgyűlés javára. A kizárólagos törvényhozási tárgykörök tételes felsorolását a Jat. azért tartalmazta, mert az Alkotmány módosításáról szóló, a Jat.-tal egy időben elfogadott, 1987. évi X. törvény az Alkotmány 30. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette: „Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik”. Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyköröket azonban nem az Alkotmány, hanem a Jat. 2–5. §-ai határozták meg. Ez a megoldás összefért a korlátlan parlamenti szuverenitást elfogadó szocialista alkotmányfelfogással.

A Jat. megszületése 1987-ben – a szocialista állam-berendezkedés keretei között – komoly alkotmányjogi változást hozott. Létrejöttének közvetlen jogpolitikai indoka az volt, hogy gyakran nem volt megállapítható a jogszabályok és a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek köre, nem volt egyértelmű, hogy a különböző jogi szabályozási eszközök kikre nézve állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket. Különösen szembe-szökő volt a rendeleti jogalkotás túlnyomó szerepe, a törvények csekély száma, illetve jelentősége.

A jogrendszer és a jogalkotás e hiányosságait kívánta a jogalkotó a Jat. elfogadásával megszüntetni.

A Jat. megalkotásával elérni kívánt cél – a törvény preambuluma szerint – tehát az volt, hogy:

a) a jogalkotás a korábbiaknál hatékonyabban szolgálja a társadalmi viszonyok védelmét és fejlesztését, a szocialista demokrácia kiteljesítését,

b) a jogrendszer váljék egységesebbé és áttekinthetőbbé, illetve

c) a törvények szerepe legyen a meghatározó az alapvető társadalmi viszonyok szabályozásában.

A Jat.-ot az Országgyűlés értelemszerűen az elfogadásakor hatályos Alkotmány rendelkezései alapján alkotta meg. A Jat. tartalmát – a Magyar Közlönyben 1987. december 29. napján történő kihirdetése óta – több jogszabály érintette. Kifejezett módosítására kilenc alkalommal került sor: az 1990. évi XXXI. törvény, az 1990. évi LXXXVII. törvény, az 1991. évi LIX. törvény, az 1991. évi LXVIII. törvény, az 1994. évi I. törvény, az 1995. évi XXVIII. törvény, az 1996. évi CXII. törvény, az 1996. évi CXXIX. törvény, az 1997. évi LXXIX. törvény módosította. Ugyanakkor a Jat. számos rendelkezését közvetlenül érintette több alkotmánymódosító törvény [1989. évi XXXI. törvény 38. § (1)–(2) bekezdés; 1990. évi XXIX. törvény 4. § (2) bekezdés; 1990. évi XL. törvény 51. § (2) bekezdés], továbbá több kormányrendeleti szintű jogszabály [19/1988. (IV. 1.) MT rendelet 18. §; 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet 11. § (2) bekezdés], valamint a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény helyébe lépő, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) is, amely a helyi önkormányzatokat tette a tanácsok jogutódjaivá. A változásokat, különösen az Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvényben foglaltakat a törvény szerint át kellett vezetni a Jat. szövegén – azonban a törvény nem adta meg a Jat. (és az érintett más jogszabályok) új szövegét, csak általános szabállyal utalt az elvégezendő változtatásokra.

IV.

Az Alkotmány egyik alapvető funkciója a jogrendszer működésének szabályozása. Az Alkotmány a jogrendszer működéséről és a jogalkotásról kevés, de alapvető rendelkezést tartalmaz, elsősorban a jogforrások meghatározását. Sajátos magyar megoldás, hogy maga az Alkotmány utal a „jogalkotás rendjét szabályozó törvényre”, vagyis az akkor már hatályban lévő Jat.-ra, amely sok esetben funkciója szerint alkotmányos – a jogrendszer működését érintő – szabályokat tartalmaz.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerint: „a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmányban tárgy szerint megjelölt törvényeket önálló törvényben kell szabályozni, így a „jogalkotás rendjét” is.

Az Alkotmánybíróságnak a Jat.-tal kapcsolatos indítványok elbírálása előkérdéseként tisztáznia kellett, hogy mit kell a „jogalkotás rendje” fogalmán a mai Alkotmány szerint érteni. Ehhez a jogalkotás és eredménye, a jogforrás definíciójából indult ki.

A jogforrás fogalma egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárását, a jogalkotó tényét. A jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja [Alkotmány

77. § (1) bekezdés], hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben Alkotmányba ütközne. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány. A Jat. így nem a jogforrásokat szabályozza, hanem, mint az Alkotmány mondja, a „jogalkotás rendjét”.

A jogalkotás fogalmán legáltalánosabban a jogszabályok létrejöttéhez vezető jogilag szabályozott eljárást, még tágabban a teljes társadalmi-politikai folyamatot kell érteni, így a „jogalkotási eljárás” és a „jogalkotás rendje” terminusok jelentése azonos. Az Alkotmányban említett „jogalkotás rendje” mint törvényhozási tárgykör eszerint maga a jogalkotási eljárás, illetve a jogszabályok közzététele (mint a jogalkotási eljárás része), de nem a jogforrások meghatározása.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmezésében döntő mozzanat, hogy a „jogalkotás rendje” terminusnak ma egészen más a jelentése, mint a Jat. megalkotásának időpontjában. A Jat. 1988. január 1-jén hatálybalépésekor, a szocialista alkotmányos berendezkedés elveit követette, elfogadásának alkotmányjogi indoka különösen az Elnöki Tanács törvényerejű rendelet alkotási hatáskörének korlátozása, és ezzel az Országgyűlés törvényhozó szerepének erősítése volt. A Jat. hatálybalépésekor tulajdonképpen alkotmánykiegészítő szerepű törvény volt – összhangban a korszak említett felfogásával, amely az Alkotmányt törvénynek tekintette. Időközben azonban, elsősorban az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott új Alkotmánnyal, ez a fentebb vázolt alkotmányjogi helyzet alapvetően megváltozott. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány jelenlegi 7. § (2) bekezdését is ez a törvény iktatta be. E rendelkezés értelmében a Jat. az Alkotmánnyal egy szinten álló alkotmányerejű törvény volt, amelynek megalkotásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára volt szükség. A Jat. az elmúlt húsz évben minimális módosítással (mint pl. a „társadalmi vita” intézménye, amelyet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról szóló 1991. évi XXXI. törvény 1. §-a helyezett hatályon kívül), és néhány, az Alkotmánybíróság által időközben megsemmisített rendelkezéssel majdnem változatlanul hatályban maradt.

A „jogalkotás rendjéről szóló törvény” alkotmányos tartalma – ahogyan arra már fentebb is utalt az Alkotmánybíróság – időközben alapvetően megváltozott. A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsőlegességének alapján áll, aminek alapvető jogi biztosítéka az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére [Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése]. Az Alkotmány elsőlegessége kizárja, hogy az Alkotmányban szabályozott tárgyköröket alkotmányon kívüli (és így szükségképpen Alkotmány alatti) jogszabályok, akár törvények szabályozzanak. Az Alkotmányban foglaltakat alacsonyabb szintű jogszabályok (tartalmilag vagy szó szerint) meg-

ismételhetik, de a megismételt rendelkezések érvényességének alapja ekkor is az Alkotmány marad. Kivétel ez alól az Alkotmány kifejezett felhatalmazása – pl.: az Országgyűlés belső működésének szabályozására [Alkotmány 24. § (4) bekezdés]. Nem felel meg a mai alkotmányos helyzetnek a Kormány- és a miniszeri rendeletek Jat.-ban található szabályozása sem – ezek sem tartoznak a Jat.-ra, alkotmányos jelentőségük miatt.

Ugyancsak a jogalkotás rendjét érinti az Alkotmánybíróság határozata nyomán [7/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 83, 101.] született 2005. évi L. törvény, a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos eljárásról. Ez részben az Alkotmány 7. § (1) bekezdése végrehajtása, de jelentősen érinti a Jat.-ot is.

Hasonló sorsra jutott a Jat. – a maga idejében nagyon fontos – 11–12. §-a is. Az ebben foglaltakat – mint a visszamenőleges jogalkotás tilalma, a kellő felkészülési idő biztosítása stb. – az Alkotmánybíróság régóta a jogállamiság elve – Alkotmány 2. § (1) bekezdés – részeként alkotmányos szabálynak tekinti – így a Jat. ezen rendelkezései alkalmazására nem is kerülhet sor. Ugyanez áll a Jat. 15. § (1) bekezdésére is, melyet az Alkotmánybíróság szintén alkotmányos szintű szabálynak tekint. Ezek a rendelkezések tehát nem a Jat. alapján érvényesek, hanem tőle függetlenül. A Jat. 13. §-a, amely szerint „[a] jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt” valójában nem is jogszabály, hanem tautológia.

A mai alkotmányos rendszerben tehát a „jogalkotás rendje” fogalmán – legalábbis az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmezésében – egyedül az Alkotmány szerint máshol és másképpen nem szabályozott, a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak értendők. Ennek alapján megállapítható, hogy a mai Jat. legnagyobb részében nem felel meg a „jogalkotásról szóló törvény” mai alkotmányos tartalmának. Ez nem jelenti azt, hogy a Jat. valamennyi rendelkezése önmagában véve szükségszerűen alkotmányellenes tartalmú lenne, ahogyan erre az Alkotmánybíróság a továbbiakban rámutat. Az azonban megállapítható, hogy a Jat. jelenlegi hatályos szövege – amely az Alkotmánybíróság szerint nem azonos a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában megjelenttel – nagyrészt nincs összhangban a „jogalkotásról szóló törvény” fent kifejtett alkotmányos tartalmával, mivel a Jat. több okból már nincs összhangban az időközben bekövetkezett alkotmányjogi változásokkal.

V.

Mivel az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya jelen esetben, mint általában, a Jat. hatályos szövege – pontosabban: a hatályos jogszabály, amelyet a szöveg tartalmaz –, az előző pontban részletezett okokból az Alkotmánybíróság nem tekinthetett el a Jat. hatályos szövege megállapításának feladatától. Az indítványo-

zők ugyanis abból indulnak ki, hogy a Jat. hatályos szövege azonos a Magyar Közlöny 2007. évi 106. (2007. augusztus 9. napján megjelent) számában közzétett „módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt új hatályos szöveggel”.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

A Jat. a hivatalos lap fogalmát nem, csak a „hivatalos lapokat” határozza meg felsorolással (Jat. 57. §–60. §), jóllehet a hivatalos lap alkotmányos intézmény. A hivatalos lapok közül a legfontosabb a Magyar Közlöny, melyet az Alkotmány „a hivatalos lapnak” nevez. „A hivatalos lapot” az Alkotmány többször is említi: 26. § (1) bekezdése a törvényre, 32/D. § (4) bekezdése az MNB elnökének rendeletére, 35. § (2) bekezdése a kormányrendeletre, míg 37. § (3) bekezdése a miniszteri rendeletre mondja ki, hogy a „hivatalos lapban” kell kihirdetni. Az állam kötelezettsége az érvényes joganyag közzétételére tehát egyrészt az Alkotmányban [2. § (1) bekezdés] deklarált jogállamiság követelményéből, másrészt a fent hivatkozott hivatalos lapra való alkotmányi utalásokból vezethető le. A hivatalos lap alkotmányos funkciója tehát az érvényes jogszabályok közzététele (publikációja), vagyis mindenki számára hozzáférhetővé tétele, és a jogszabályok hiteles szövegének közzétele.

A Jat. 14. § (1) bekezdése értelmében „[a] jogszabályt – a (2)–(3) bekezdésben foglalt kivétellel – a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában: a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A jogszabály átfogó módosítása esetén a jogszabályt egységes szerkezetben is közzé kell tenni”. Így a Magyar Köztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny. A Jat. e tekintetben az Alkotmányhoz annyit tesz hozzá, hogy megnevezi „a hivatalos lapot”, illetve a hivatalos lap címét.

„A jogszabályok módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, hatályos szövegének tartalmilag hiteles, a jogalkotási törvény előírásainak és a jogszabályszerkesztés szabályainak megfelelő, nyomdakész megjelentetésre történő előkészítéséről” a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter feladat- és hatásköréről szóló 29/2008. (II. 19.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdés a) pontja értelmében a miniszter gondoskodik. Az Alkotmánybíróság beszerezte a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter véleményét a Magyar Közlönyben megjelent szöveg jogi jellegéről, mivel a kompiláció eredményeként közzétett új hivatalos törvénytöredék jelentősen eltér az 1991 óta a gyakorlatban általánosan használt törvénytöredéktől. A miniszter szerint „a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-ei zárású kiadásának szerkesztői – jó szándékkal, mintegy bepótolandó az Országgyűlés mulasztását – maguk végezték el a Jat. hatályos szövegének az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását”, amire szerinte nem volt hatáskörük. Így a hatályos szöveg megállapítása során az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, továbbá a Miniszterelnöki Hivatal a Jat. 1987-ben kihirdetett szöve-

géből indult ki. Átvezetésre került „a szövegen a Jat.-ot tételesen módosító vagy annak egyes rendelkezéseit hatályon kívül helyező jogszabályi rendelkezések eredményét”, továbbá „az Alkotmánybíróság azon határozatainak eredményét, amelyben a testület a Jat. egyes rendelkezéseit megsemmisítette”, ugyanígy történt ez a „sommás módosítások” esetében, „amelyeket olyan jogszabály tartalmazott, amely a Jat.-tal azonos, vagy magasabb jogforrási szinten áll, ennek során a sommás módosításokat csak az érintett szó vonatkozásában vezette át, a sommás szóból képző vagy jel alkalmazásával származtatott új szavakra azokat nem alkalmazta”. Nem kerültek ugyanakkor átvezetésre a szövegen „a sommás módosítást nem tartalmazó, pusztán jogutódlásról rendelkező jogszabályi rendelkezések”, továbbá azok a sommás módosítások sem, amelyeket a Jat.-nál alacsonyabb szintű jogforrás tartalmazott. A feleslegessé, idejétmúlttá vált jogszabályi rendelkezéseket a szövegben hagyták, a jogszabályszöveg ezektől való megtisztítására nem lévén hatáskörük. Mindez azt eredményezte, hogy a kompiláció eredményeként közzétett törvénytöredék és a Jat. tartalmát közvetlenül, illetve közvetve érintő, módosító jogszabályok tartalmilag egymással nem azonosak. Vagyis a Jat. szövege a hatályos jogszabályok tükrében nem lehet azonos a kompiláció eredményeként született szöveggel.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztán törvénytöredék módosító törvények általában nem alkotmányellenesek [lásd: 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 152. – Költségvetési törvény]. E törvények tárgya egy másik törvény módosítása, így tartalmuk beépül a módosított törvénybe, maguk a módosító törvények pedig rendelkezéseik hatálybalépésével el is tűnnek a hatályos jogból. Így gyakran előfordul, hogy a jogkereső közönség, valamint a jogalkalmazók hivatalos forrásból nem juthatnak hozzá a módosító és az így módosított törvények egységes szövegéhez, mivel a hivatalos lap csak a módosító szöveget közli; a módosított törvény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát vagy nem, vagy csak ritkán, gyakran évekkel később (mint például a Jat. esetében) teszik hivatalosan közzé, miközben a hivatalosan közzétett szöveg jogi helyzete is bizonytalan. Ennek következménye, hogy mind a jogkereső közönség, mind a jogalkalmazó maga állítja össze a módosított törvény hatályos szövegét; a gyakorlatban ez legtöbbször különféle magán adatszolgáltatók, illetve jogszabálygyűjtemények segítségével történik. Esetenként előfordul, hogy a módosító törvény külön felhatalmazást ad, többnyire az igazságügyért felelős miniszternek, a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt törvénytöredék Magyar Közlönyben történő közzétételére. [Pl.: A büntetőeljárásról szóló törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény közzétételének időpontjában hatályos 285. § (4) bekezdése ad illet az igazságügyi miniszternek a Btk. és a Be. egységes szövegének a Magyar Közlönyben történő újra közzétételére.]

A törvények és más jogszabályok egységes szerkezetben való közzététele nem jogalkotás, hanem a módosított, illetve az érintetlenül hagyott törvényszöveg együttes közzététele oly módon, hogy a jogszabály hatályos szövege a jogkereső közönség és a jogalkalmazók számára hivatalos forrásból hozzáférhetővé váljék. Az egységes szerkezetbe foglalás azonban a jogszabály szövegét nem változtatja és nem is változtathatja meg, új jogszabályt természetesen nem alkothat.

Az Alkotmánybíróság szerint szükséges a törvények hivatalos újra közzétételének törvényi szintű szabályozása, amely egyben világosan meghatározza az egységes szerkezetű szövegben végrehajtható változásokat (amelyek pl.: grammatikai szükségszerűséggel következnek), a tartalmi változtatástól.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a miniszter jelenlegi hatásköre a jogszabályok módosításokkal egységes szerkezetbe történő közzétételére nem gyakorolható minden esetben az Alkotmánnyal összeegyeztethető módon. A kompiláció eredményeként 2007-ben közzétett jogszabályszöveg Alkotmánnyal való összeegyeztethetősége minden esetben – többek között – a bekövetkezett jogszabályi-jogrendszerbeli változások függvénye, amint a jelen eset is mutatja. A Jat. 2007. augusztus 9. napján a Magyar Közlönyben közzétett, a miniszter által „hatályos”-nak nevezett szövege – amint a jelen határozat a továbbiakban részletesen kifejti – nem áll összhangban az Alkotmánnyal és más törvényekkel.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy indokolt törvényi szinten rendezni a jogszabályok Alkotmányban foglaltakkal összeegyeztethető módon történő ismételt közzétételének lehetőségét. Ennek során figyelemmel kell lenni az elavult, megszűnt, illetve megváltozott terminusok, utalások korrigálhatóságára, a törvényhozás aktuális állásának nem megfelelő jogi aktusokra való hivatkozások helyesbíthatóságára, a szabályozási tárgyuk megszűnése okán értelmüket veszített rendelkezések mellőzésére. Egy ilyen, számos európai államban ismert, sőt néhol az Alkotmányban is szereplő szabályt a jogszabályok gyakori változása miatt a jog megismerhetőségének biztosítása teszi szükségessé.

Az Alkotmánybíróság a jelen esetben arra a következtetésre jutott, hogy a Jat. Magyar Közlönyben 2007-ben megjelentetett szövege nem mindenben tekinthető a Jat. hatályos – és így az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát képező – jogszabályszövegének. Kiindulópontként, mint a hivatalos lapban megjelentet, mégis ezt fogadta el, és megállapításait ennek alapján fogalmazta meg, szükség esetén azonban eltért a hivatalosnak minősített szövegtől.

VI.

Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján a Jat. tartalmát vizsgálva elsőként a jogforrásokra vonatkozó rendelkezésekkel foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozatában fentebb már foglalkozott a jogforrás fogalmával, és megállapította, hogy a jogforrás fogalma a jogszabályt jelenti, amely mindig jogalkotó hatáskörrel rendelkező állami szervtől származik. Amint azt az Alkotmánybíróság fentebb már kifejtette, jogforrást mindkét értelemben – „jogszabály”, illetve „jogalkotó hatáskör” – csak az Alkotmány határozhat meg, hiszen a jog érvényességének végső forrása jogilag az Alkotmány.

Ahogy az Alkotmánybíróság utoljára a 37/2006. (IX. 20.) AB határozatában (ABH 2006, 480, 485.) megállapította: a jogszabályalkotás az állami szervek legfontosabb közhatalmi jogosítványa. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) és b) pontja az Országgyűlés hatáskörei között nevesíti a Magyar Köztársaság Alkotmánya, továbbá egyéb törvények megalkotásának a jogát. Az Alkotmány tartalmazza továbbá a kormány jogalkotó hatáskörét, amikor az alaptörvény 35. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki”. A kormány tagjai – vagyis az Alkotmány 33. § (1) bekezdése értelmében a miniszterelnök és a miniszterek – vonatkozásában az Alkotmány 37. § (3) bekezdése a következőket rögzíti: „törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki, amelyek törvénnyel és kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek”. Jogalkotó hatáskörrel ruházza fel az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése a helyi önkormányzat képviselő-testületét is, amely feladatkörében eljárva magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétes rendeletet alkothat. Az Alkotmány módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 5. § (2) bekezdése értelmében az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépésének napjától, vagyis 2004. május 1-jétől a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében szintén rendeletet bocsáthat ki. Az MNB elnökének jogalkotó hatáskörét az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése tartalmazza.

Az Alkotmány meghatározza a jogszabályok elnevezését, a kibocsátásukra jogosult szerveket, továbbá a jogforrási hierarchiát is: az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint a kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel; a 37. § (3) bekezdés értelmében a kormány tagjának rendelete sem törvénnyel, sem kormányrendelettel nem lehet ellentétes; a 44/A. § (2) bekezdése alapján pedig a helyi önkormányzat rendelete nem ütközhet magasabb szintű jogszabályba. Az Alkotmány 19/B. § (4) bekezdése rendelkezik továbbá a Honvédelmi Tanács által rendkívüli állapot fennállása idején gyakorolható rendeletalkotási jogosítványról; 19/C. § (2) bekezdése pedig a köztársasági elnököt szükségállapot idején megillető rendeletalkotási jogról. Mindebből következik, hogy az Alkotmány a jogforrások tekintetében zárt rendszert alkot: megjelöli, hogy mely állami szerv, milyen elnevezéssel bocsáthat ki jogszabályt, rendelkezik a jogszabályok egy-

máshoz való hierarchikus viszonyáról, s gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.

Az Alkotmányban meghatározott szervek, az abban megjelölt terjedelemben, és csak az ott meghatározott elnevezéssel jogosultak jogszabály kibocsátására. Az Alkotmány szerint jogalkotó szerv az Országgyűlés, a kormány, a kormány tagjai, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és a helyi önkormányzatok illetve rendkívüli-, valamint szükségállapot idején a Honvédelmi Tanács, valamint a köztársasági elnök. A Jat. 2007-es hivatalos szövege szerint az Országgyűlés törvényt, a köztársasági elnök törvényerejű rendeletet, a kormány rendeletet, a miniszterelnök, elnökhelyettese és tagja rendeletet, az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár rendelkezést, a tanács pedig rendeletet jogosult alkotni [Jat. 1. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság szerint a Jat. Magyar Közlönyben közzétett 2007-es hivatalos szövege a következők miatt részben nem felel meg a hatályos jognak.

Az Alkmód1989. előtt megalkotását megelőzően az államfői funkciókat testületi szervként ellátó Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának (a továbbiakban: NET), mint erről fentebb volt szó, az Alkotmányon alapuló általános felhatalmazása volt az Országgyűlés helyettesítésére, ha az Országgyűlés nem ülésezett. Ez magában foglalta az Országgyűlés valamennyi jogköre önálló gyakorlását, ideértve a törvényhozást és minden más állami szerv aktusa megsemmisítési jogát is. Így volt lehetősége a törvénnyel egyenrangú törvényerejű rendelet (tvr.) kibocsátására, amelyek közül közel négyszáz, nagyrészt nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabály még ma is hatályban van.

A NET elvben az Országgyűlés által választott, és általa bármikor visszahívható szerv volt, amelyet az Alkotmány igen széles körű – 1988. január 1-jéig gyakorlatilag korlátlan – jogalkotási hatáskörrel ruházott fel. A NET 1989-ig létezett, amikor is az Alkmód1989. létrehozta a köztársasági elnöki intézményt. Az Alkotmány a köztársasági elnök legfontosabb feladataként az államszervezet demokratikus működése feletti őrökölést jelöli meg, amelyet az egyes hatáskörök értelmezésénél minden esetben alapul kell venni [48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 189, 197–198.; 202.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51, 54.]. A köztársasági elnök jogosítványait az Alkotmány 30/A. §-a részletesen szabályozza. Ezek között a hatáskörök között a jogalkotási jogosítvány nem szerepel. A magyar rendszerben azonban a köztársasági elnök nem jogalkotó, hanem államfő, aki „kifejezi a nemzet egységét”. A köztársasági elnök a szükségállapot esetét kivéve [Alkotmány 19/C. § (2) bekezdés] sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom jogosítványait nem rendelkezik.

Ennek megfelelően az Alkmód1989. 38. § (2) bekezdését alapján nem hatályos a Jat. köztársasági elnököt „törvényerejű rendelet” kibocsátására jogosító rendelkezése. Eszerint ugyanis: „[a]hol jogszabály az

Elnöki Tanácsot vagy annak elnökét említi, ezen eltérő rendelkezés hiányában a köztársasági elnököt kell érteni”. A jelen esetben az Alkotmány 30/A. §-a nyilván ilyen „eltérő rendelkezésnek” minősül.

A Jat. 2007-es hivatalos szövege szerint az 1. § (1) bekezdés e) pontja arról rendelkezik, hogy „az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár” rendelkezést bocsáthat ki. A Jat. megalkotásának időpontjában (1987-ben) hatályos Alkotmány és egyéb jogszabályok szerint az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár – a Minisztertanács által meghatározott feladatkörében – az állami szervekre, vállalatokra, szervezetekre és egyéb gazdálkodó szervekre, sőt később, 1984. január 1. napjától az állampolgárokra nézve is kötelező rendelkezéseket adhatott ki (lásd az Alkotmány módosításáról szóló 1983. évi II. törvény 3. §-a), amely nem lehetett ellentétes az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács által alkotott jogszabályokkal, továbbá a miniszteri rendelettel. Akkor tizenkét országos hatáskörű szervet vezető államtitkár volt, aki államtitkári rendelkezést bocsáthatott ki (pl. Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal, Országos Anyag- és Árhivatal, Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal, Országos Vízügyi Hivatal vezető államtitkár). Az Alkmód1989. 38. § (6) bekezdése azonban egyrészt hatályon kívül helyezte az Alkotmány akkori 38. §-át, amely az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár jogalkotási hatáskörét tartalmazta; másrészt rendelkezett az Alkotmány 43. § (2) bekezdése „államtitkári rendelkezés” szövegrészeinek az új Országgyűlés által megválasztott Minisztertanács hivatalba lépése napjával történő hatályon kívül helyezéséről. Államtitkári rendelkezés kibocsátásra ezen időponttól kezdve nem volt lehetőség, így az „államtitkár által vezetett országos hatáskörű szerv” is megszűnt.

Időközben a magyar központi közigazgatás szervezete jelentősen átalakult. Az Alkmód1989.-el – ahogyan az Alkotmánybíróság fentebb kifejtette – megszűntek az államtitkár által vezetett országos hatáskörű szervek. Az országos hatáskörű szerv – mint nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerv – a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Kásztv.) megalkotásáig továbbra is fennmaradt (a Kormány irányítása, és a miniszter felügyelete alatt álló szervként, amelynek vezetőjét a miniszterelnök nevezte ki). Ez a szervtípus azonban csak nevében hasonlított a korábbi államtitkár vezette szervekre, hiszen más szervek tartoztak e körbe, vezetőjük pedig nem államtitkár volt. A Kásztv. 1. § (2) bekezdése értelmében azonban 2006-tól ilyen elnevezésű államigazgatási szervtípus egyáltalán nincs is. Ebből következően értelmezhetetlen – mert jelölet nélküli – a Jat. valamennyi, az országos hatáskörű szerv vezetőjére vonatkozó utalása, mivel azalatt a szervet vezető államtitkárt kellett érteni. Nem létező szerv, illetve annak vezetője nem bocsáthat ki jogszabályt, ezért a Jat.

2007-es szövegében az államtitkári rendelkezésről szóló szövegrészek nem tekinthetők a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegeknek.

A tanácsrendszert Magyarországon 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer váltotta fel. A jogalkotó az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvénnyel az Alkotmány korábbi, tanácsokról szóló IX. fejezetét kiiktatta, s helyébe a helyi önkormányzatok címet viselő fejezet került, amelynek rendelkezései a magyar történelmi hagyományokból táplálkoznak, illetve az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában megfogalmazott alapelvekre épülnek.

Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése így a tanácsok jogutódjaként létrehozott helyi önkormányzatok képviselő-testületét ruházza fel saját feladatkörében eljárva rendeletalkotási joggal.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 2007-es hivatalos szövege 1. § (1) bekezdésének *b)*, *d)*, *e)*, *f)* pontjai, 6. § (1), (2) bekezdései, 7. §-ának „törvényerejű rendeletben”, 8. § (1) bekezdésének „törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben” szövegrésze, 10. §-át, 21. § (1) bekezdésének „törvényerejű rendeletek és egyes jelentős minisztertanácsi rendeletek”, 24. § (2) bekezdés *a)* pontjának, 39. §-ának, 41. § (2) bekezdésének „törvényerejű rendelet” szövegrésze, 24. § (2) bekezdésének *b)* és *c)* pontjai, 28. §-ának „törvényerejű rendelet és a minisztertanácsi rendelet” 40. § (2) bekezdése, 41. § (1) bekezdése, 14. § (2) bekezdésének, 26. §-ának, 29. §-ának „államtitkári rendelkezés”, 23. §-ának „államtitkár”, 43. §-ának „az államtitkár, az országos hatáskörű szerv vezetője” szövegrésze nem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegnek.

VII.

1. A Jat. külön fejezetben szabályozza az állam központi szervei által kibocsátható, az alárendelt szervekre jogokat megállapító és kötelezettségeket tartalmazó jogi szabályokat, amelyeket összefoglalóan „az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek” nevez. Ennek indoka – ahogyan arra az Alkotmánybíróság 60/1992 (XI. 17.) AB határozatában (ABH 1992, 276, 277.) rá is mutatott – az volt, hogy „a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt. Kialakult egy olyan „formátlan (informális) jog”, amely az Alkotmány által jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, kihirdetett jogszabályok elé helyezkedve gyakran lerontotta azok érvényesülését”. A Jat. elfogadásának egyik jelentős eredménye éppen az volt, hogy az Alkotmányban szabályozott jogalkotó hatáskörök védelmében – a korabeli jogtudományban

régóta sürgetett módon – elválasztotta egymástól az állampolgárokat és a jogi személyekre jogot, illetve kötelezettséget megállapító jogszabályokat, az állami szervek egymás közötti viszonyaiban érvényesülő „állami irányítás egyéb jogi eszközeitől”. Az állami irányítás egyéb jogi eszközei nem vehetik át a jogalkotás funkcióját, ezért a jogalkotó garanciális szabályokat állapít meg kibocsátásukra. A Jat. rögzíti, hogy mely aktusok tartoznak az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe, az állam központi szervei közül melyeknek van hatásköre az e körbe tartozó aktus kiadására, kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei, milyen jogi tartalommal bírhatnak és milyen eljárási rendben bocsáthatók ki.

Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a Jat.-ban „állami irányítás egyéb jogi eszközeinek” nevezett jogi szabályok létezése – elnevezésüktől függetlenül, mint pl.: közigazgatási rendelkezések – nem alkotmányellenes, sőt alkotmányos jogállamban nélkülözhetetlen, mert a közigazgatás vezetése az egyes szervek közötti kapcsolatok szabályozása csak jogi eszközökkel megengedett. Alkotmányos alapjukat az Alkotmány több rendelkezése, mindenekelőtt az Alkotmány 37. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint „[a] miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket”. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *h)* pontja szerint a Kormány irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését, valamint ugyanezen jogszabályi rendelkezés *c)* pontja szerint a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját is. Ugyancsak ide sorolható a Kormány szervezetalkotási jogosítványa is, amely az Alkotmány 40. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésből vezethető le.

Az Alkotmány fentebb idézett rendelkezéseiben használt „irányítás” és „vezetés” a közigazgatási jogban használt terminusok. A közigazgatási jogban az irányítás a közigazgatási szervek hierarchikus kapcsolatában értelmezhető, míg a vezetés a közigazgatási szerven belüli tevékenység, tartalmukat a közigazgatási jog határozza meg. Alkotmányjogi szempontból csak az lényeges, hogy mindkettő az irányított, illetve vezetett szerv tevékenységének meghatározását jelenti, benne az általános tartalmú rendelkezések kiadását, illetve a jogalkalmazás egységét biztosító útmutatások kibocsátását. Ezekre azért van szükség, mert a közigazgatás egységes és összehangolt működése csak olyan jogi eszközökkel biztosítható, amelyek a közigazgatás szerveire kötelező előírásokat tartalmaznak. E szabályok közigazgatáson belüli kötelező ereje tehát az Alkotmányon alapul. Alkotmányjogilag döntő, hogy a közigazgatás szervei a Kormány és tagjai, a miniszterek irányítása alatt állnak, akik viszont az Országgyűlésnek felelősek [Alkotmány 39. § (1) bekezdés]. Ez egyben a közigazgatás demokratikus legitimációjának alapja is. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a je-

len határozatban nem kellett értelmeznie az Alkotmány fentebb idézett 37. § (2) bekezdésének „vezeti” fordulatát, amely itt nem kizárólag csak a fenti értelemben fogható fel; a „vezetés” politikai vezetést, a tevékenység fő irányának meghatározását jelenti.

Az ilyen belső közigazgatási szabályok természetesen nem lehetnek ellentétesek jogszabályokkal, és nem tartalmazhatnak a közigazgatás szervezetén kívül állókra kötelező normákat. Nyilvánosságra hozataluk (közzétételük, kihirdetésük) ennek ellenére alkotmányosan nem kifogásolható, hiszen ismeretük segíti a közigazgatással kapcsolatba kerülők tájékozódását a közigazgatás működéséről, gyakorlatáról, továbbá átláthatóvá, megismerhetővé teszi a közigazgatást.

2. Más megítélés alá esnek a Jat.-ban az egységes joggyakorlat alakítását szolgáló, szintén „az állami irányítás egyéb jogi eszközei” közé sorolt „jogi iránymutatások” (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató). Ezek a Jat. szerint nem kötelezők, rendeltetésük a jogalkalmazó szervek tevékenységének, valamint a jogszabályok egységes végrehajtásának elősegítése. A „jogi iránymutatás” a Jat. szerinti értelmében tehát nem a közigazgatáson belüli kötelező szabály, és nem a jogalkalmazó szerv jogértelmezése.

A jogi iránymutatások közé tartozó jogértelmező „elvi állásfoglalás” (Jat. 54. §) más szervek számára határozza meg – az sem egyértelmű, jogi kötelező erővel-e – a jogszabályok értelmezését. Ha az elvi állásfoglalás a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervtől származik, akkor ez ún. autentikus jogértelmezés, amelynek alkotmányossága eszerint ítéltető meg. [Lásd az Országgyűlés 1/1993. (II. 27.) elvi állásfoglalását megsemmisítő 41/1993. (VI. 30.) AB határozatot (a továbbiakban: Abh.), ABH 1993, 292, 299.].

A jogi iránymutatások ugyanakkor irányelvek is lehetnek, amelyeknek a közigazgatási irányítás eszközeiként, a jogszabályok egységes végrehajtását, az egységes jogalkalmazást biztosítandó kötelező erővel kellene bírniuk. Ez a kötelező erő a Jat. megfogalmazásában, mely szerint az irányelv csupán „ajánlást ad” nem egyértelmű. Az irányelvek kibocsátására a korábban kifejtettek szerint az irányító, felettes államigazgatási szerv alkotmányosan feljogosítható, a közigazgatás irányító szerve a Kormány valamint a miniszterek pedig erre az Alkotmány alapján elve feljogosítottak.

A közigazgatásra kötelező jogszabályok értelmezésére egyébként a közigazgatás szervei általában jogosultak, és e tevékenységüket, mint minden más közigazgatási tevékenységet, az irányításra jogosult szervek irányíthatják. Ennek korlátja a bírósági jogértelmezés elsődlegessége, amit az Alkotmány 50. § (2) bekezdése biztosít. A közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése a bíróságok hatásköre, így a közigazgatás jogértelmezésének követnie kell a bírói gyakorlatot.

A Jat. 53. § és 54. §-a az Országgyűlést is irányelv és elvi állásfoglalás kibocsátására jogosult állami szervnek tekinti. Ezek a rendelkezések a szocialista ál-

lamjog felfogását mutatják, amely tagadta a hatalommegosztás elvét, és az államhatalmat egységesnek tekintette. E felfogással valóban nem áll ellentétben, hogy az Országgyűlés (mint államhatalmi szerv) a többi állami szervre, így hallgatólag a Jat. szerint a bíróságokra is kötelező (vagy „irányadó”) irányelvet vagy elvi állásfoglalást bocsásson ki. Ez a hatáskör azonban összeegyeztethetetlen az alkotmányos demokrácia meghatározó elvével, a hatalmi ágak elválasztásával. Az Alkotmánybíróság 1993-ban az Abh.-ban a hatalommegosztásra alapozott érveléssel már kimondta, hogy az Országgyűlés elvi állásfoglalása nem lehet kötelező más állami szervekre, csak az Országgyűlésre (ABH 1993, 292, 299.).

A jogi iránymutatások azonban jogi kötelező erő hiányában is, mint a felettes szervtől származók, kötelező szabály módjára viselkednek, mivel az alárendelt szervnek minden oka megvan a felettes szerv „ajánlásainak” követésére. Az ilyen jogi iránymutatások létezése – bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban elkerülhetetlenül kvázi jogi szabályokként viselkednek – sérti a jogbiztonságot. A jogi iránymutatások egy része létrehozásának tényleges és jogi indoka mára már megszűnt. Mindez indokoltá teszi a Jat. jogi iránymutatásokra, – amelyek jelenleg pszeudojogszabályokként vannak jelen a jogrendszerben – vonatkozó rendelkezéseinek (Jat. 53–56. §) a megsemmisítését a közigazgatás joghoz kötöttségének a jogállamiság alkotmányos elvében foglalt követelménye sérelme miatt. Ez az elv ugyanis megkívánja, hogy a közigazgatási szervek irányítása jogi eszközökkel történjen.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozat 2.1. pontjában az országos hatáskörű szervekkel kapcsolatban kifejtetteket itt is irányadónak tartva megállapította, hogy az „országos hatáskörű szerv vezetője” terminus a Jat. 2007-es hivatalos szövege 49. § (1) bekezdésében, 55. § (1) bekezdésében valamint 56. § (2) bekezdésében sem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegnek.

VIII.

Több indítványozó szerint alkotmányellenes a köztársasági elnök – a Jat. 2007-ben közzétett hatályos szövegében szereplő – joga (hatásköre) normatív határozat, irányelv, illetve elvi állásfoglalás alkotására. Az indítványozók szerint ez ellentétes az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével, amelynek értelmében a köztársasági elnök egyrészt a nemzet egységének kifejezője, másrészt az államszervezet demokratikus működésének őre.

Az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével kapcsolatban a 36/1992. (VI. 10.) AB határozatában a következőket fejtette ki az Alkotmánybíróság. „E feladatok egyike sem hatásköri szabály. Az államszervezet demokratikus működése feletti őröködést az Alkotmányban meghatározott egyes hatáskörökben, azok feltételei szerint látja el a köztársasági elnök. Az Alkotmány szóhasz-

nálata is kifejezi a köztársasági elnök feladatának sajátosságát az alkotmányosság védelmében. Az Országgyűlés, a Kormány, a bíróságok „védik” és „biztosítják” az alkotmányos rendet, valamint az állampolgárok jogait; ezt a funkciót az egész társadalom vonatkozásában, saját cselekvésükkel látják el. Ezzel szemben a köztársasági elnök csupán az államszervezet demokratikus működése felett „örkődik”, vagyis sem sérelem esetén, sem a jogok biztosítása céljából nem maga cselekszik, hanem általában más szervhez fordul, vagy ha maga cselekszik, az elnöki döntésért más szerv vállalja a politikai felelősséget. Csakis így maradhat pártatlan, a „nemzet egységének” kifejezője így lehet összhangban az „örkődéssel.” (ABH, 1992, 207. 212.)

A köztársasági elnök jogköreit az Alkotmány vonatkozó rendelkezései határozzák meg. [Lásd Alkotmány 19/A. §, 28. § (3) bekezdés, 28/A. § (3) bekezdés, 22. § (3) bekezdés, 30/A. §]

A magyar alkotmányjogban (mint erről fentebb, a jelen határozat VI. pontjában már szó volt) a köztársasági elnöknek nincs önálló jogalkotási hatásköre – kivéve a fentebb már említett, szükségállapot idején meglévő rendeletalkotási jogkört – de közreműködik a törvényhozási eljárásban, elsősorban kihirdeti a törvényeket, amelyek elnöki aláírás nélkül nem érvényesek. Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésében felsorolt hatáskörök között nem szerepel a jogalkotás, az államfőnek alárendelt szervek pedig nincsenek, mert a Köztársasági Elnöki Hivatal a köztársasági elnök segédszerve (így a 2000. évi XXXIX. törvény 10. §-a).

A köztársasági elnöknek az Alkotmány négyféle döntési hatáskört állapít meg: (1) a köztársasági elnöki döntés érvényességi kelléke valamely másik szerv egyetértő döntése; (2) a köztársasági elnök más szerv döntését kezdeményezi, és a végleges, magára az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg; (3) az elnök döntése ügydöntő, végleges, más szerv által felül nem bírálható, a döntésért semmilyen más szerv sem vállalja át a politikai felelősséget; (4) végül azok az önálló döntések, amelyekre az Alkotmány csupán végső határidőt állapít meg (lásd 48/1991. AB határozat, ABH 1991, 232, 236.).

Itt is érvényes a jelen határozat 2.1. pontjában a köztársasági elnök törvényerejű rendelet alkotási jogával kapcsolatban tett megállapítás, mely szerint az Alkmód1989. 38. § (2) bekezdése alapján az Elnöki Tanács vagy annak elnöke alatt csak eltérő rendelkezés hiányában kell a köztársasági elnököt érteni. Igaz ez a köztársasági elnök állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó normatív aktusok kibocsátási joga esetében is, mivel itt is, csakúgy, mint a törvényerejű rendelet alkotás esetén, az Alkotmány 30/A. §-a minősül ilyen „eltérő rendelkezésnek”.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 46. § (1) bekezdésének, 47. § (1) bekezdésének 53. §-ának, 54. §-ának, valamint 56. § (1) bekezdésének „köztársasági elnök” szövegré-

sze a Jat. 2007-es szövegébe nem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegnek.

IX.

1. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Jat.-ban szabályozott kizárólagos törvényhozási tárgyakkal kapcsolatban felhozott alkotmányossági kifogásokat vizsgálta.

Az Országgyűlés törvényalkotási jogköre általános, így bármely tárgykört törvényben szabályozhat – ennek a Kormány rendeletalkotási jogköre sem szab határt. [lásd: 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 572.] A törvényalkotás jogát az Országgyűlés nem ruházhatja át [Alkotmány 25. § (2) bekezdése]. Vannak azonban olyan társadalmi, gazdasági viszonyok, amelyek szabályozása csak törvényben megengedett (kizárólagos törvényhozási tárgyak). A legfontosabb ezek közül az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, amely az alapjogok törvényi szabályozásáról rendelkezik, valamint a 2/3-os törvények meghatározása.

Amint erről fentebb már szó volt, a kizárólagos törvényhozási tárgyak Jat. 2–5. §-aiban foglalt felsorolásának oka és jogi indoka, a NET törvényerejű rendeletalkotási jogának a korlátozása volt. A Jat. megalkotásával egyidőben megváltoztatott Alkotmány ugyanis a következőket tartalmazta: „Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az Alkotmányt azonban nem változtathatja meg, és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik”.

A mai alkotmányjogi helyzetben azonban kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg. A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességén alapul, ezért alkotmányellenes, ha a törvényhozási tárgyköröket törvény tartalmazza. A Jat. kizárólagos törvényhozási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései részben megismétlik, részben egyéb, ma már jórészt elavult, tárgykörökkel egészítik ki az Alkotmány alapján kizárólag törvényben szabályozható kérdéseket. Amint azt az Alkotmánybíróság már fentebb, a jelen határozat IV. részében megállapította, kizárólagos törvényhozási tárgyat csak az Alkotmány határozhat meg, ezért a Jat. 2–5. §-ai tartalmuktól függetlenül formai okból alkotmányellenesek.

2. Az egyik indítványozó szerint alkotmányellenesek [az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 20. § (1) bekezdésébe, továbbá 33/A. § a) pontjába ütköznek] a Jat. jogalkotási programra vonatkozó rendelkezései is [Jat. 21. § (1) bekezdés], az öt éves időtartam előírása okán.

Az indítványozó szerint a Jat. 21. § (1) bekezdésében foglaltak azért ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvével, mivel „a temporális hatalommegosztásból következően a Kormány nem jogosult arra, hogy a következő Kormány hivatali idejére vonatkozó jogalkotási programot határoz-

zon meg”. Ugyanakkor ellentétesnek tartja az Alkotmány azon rendelkezésével is, amely szerint „[a]z országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatt választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani [Alkotmány 20. § (1) bekezdés], továbbá azal, hogy a Kormány megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával megszűnik [Alkotmány 33/A. § (1) bekezdés a) pont].

A Jat.-ban meghatározott öt éves periódus a jogszabály megalkotásának időpontjában hatályos Alkotmány rendelkezéseivel összhangban született, mivel az Országgyűlés megbízatása akkor öt évre szólt. A jogalkotási program arról ad tájékoztatást, hogy a Kormány milyen törvényjavaslatokat kíván az Országgyűlésnek benyújtani, de a programban foglaltak sem a Kormányt, sem az Országgyűlést nem kötelezik. Kétségtelen, hogy célszerűségi szempontokat figyelembe véve ésszerű az Országgyűlés és a Kormány megbízatási idejéhez igazodó jogalkotási program, azonban önmagában a célszerűség jelensége nem alapozza meg a hivatkozott rendelkezés alkotmányellenességét, ha egyébként alkotmányellenességre nem vezet. Igaz ez annál is inkább, mivel az új Országgyűlésben a korábbi ciklusban benyújtott törvényjavaslatok az Országgyűlés megbízatásának megszűnése után már nem számítanak indítványnak.

A Jat. ezen rendelkezései kétség kívül nem ésszerűek, azonban a Jat. rendelkezéseinek célszerűségi szempontú vizsgálata az Alkotmánybíróság hatáskörén túlmutat.

3. Ugyancsak alkotmányellenes az indítványozók szerint a Jat. 22. § (2) bekezdése, amely előírja, hogy a jogalkotási program előkészítése során be kell szerezni – többek között – a Legfelsőbb Bíróság elnökének véleményét is. Mindez álláspontjuk szerint nem egyeztethető össze a bírói függetlenség Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt elvével, továbbá az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság részét képező hatalmi ágak szétválasztásának elvével sem.

Az Alkotmánybíróság a hatalommegosztás elvét mint az alkotmányos állam egyik szükségszerű fogalmi elemét, a magyar alkotmányjogban többször értelmezte. A bírói hatalmi ágat, amely elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól az állami hatalom azon megnyilvánulásaként írta le, „amely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt” [53/1991. (X. 23.) AB határozat]. A bírói hatalom legfontosabb alkotmányos szabálya az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt bírói függetlenség. A bírói függetlenség azonban nem azonos a bírói hatalom másik két hatalmi ágtól való elválasztásával, hanem annál sokkal általánosabb [38/1993. (VI. 11.) AB határozat]. A bírói hatalmi ág elválasztásának fő alkotmányos indoka az igazságszolgáltatás függetlenségének – benne a bírói függetlenségnek – intézményes biztosítása.

gének – benne a bírói függetlenségnek – intézményes biztosítása.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében foglalt bírói függetlenség elve tartalmával több határozatában foglalkozott. A döntések egyrészt a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos szerkezetében a bírói hatalom helyzetének sajátosságaival, a külső hatalmi ágaknak a bírói hatalmat érintő jogköreivel, másrészt a bírói függetlenségnek a bírósági szervezeten belüli alkotmányossági kérdéseivel foglalkoztak.

Az Alkotmánybíróság határozataiban hangsúlyozta, hogy a bírói hatalom, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik, döntően az ítélezésben ölt testet. A bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik; a bíró jogi helyzetét meghatározó garanciák is a független ítékezés feltételeit teremtik meg. A bírónak mindenkitől függetlennek kell lennie, függetlenségét garanciáknak kell biztosítani minden befolyásolás ellen, származzék akár a külső hatalmi jogkör gyakorlásától, akár a bírósági szervezeten belülről. A bírói függetlenség a bíró legfőbb alkotmányos kötelezettsége: a jogviták eldöntése teljesítésének a módja.

Az Alkotmánybíróság állandó és következetes álláspontja, hogy az Alkotmány 50. §-ának (3) bekezdése alapján a minden külső befolyásolástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [Lásd 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86.; 45/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 254, 256.; 627/B/1993. AB határozat, ABH 1997, 767, 769.]

A bírói függetlenség legfontosabb alkotmányos korlátja, és egyben a bírói működés alapja az ítélezési tevékenység törvényeknek való alávetettsége, és a bíró kötelezettsége a törvény szerint hatáskörébe tartozó jogviták eldöntésére. A bírói függetlenség tehát a bírónak a bírósági szervezetben elfoglalt helyzetét határozza meg annak érdekében, hogy az egyedi ügyekben a jogviták eldöntése és a jogsérelmek orvoslása tárgyában hozott kötelező döntését mindenféle külső befolyásolástól mentesen, a törvények, illetve általában a jogszabályok alapján, szakmai meggyőződése szerint hozza meg.

A bírói függetlenség csak a bíró ítélező tevékenységében érvényesül feltétel nélkül. A Legfelsőbb Bíróság elnökének – aki a törvény szerint az OIT elnöke is [Alkotmány 50. § (4) bekezdés] – feladatai azonban e minőségében bírósági igazgatási jellegűek, mint az ítélezés folyamatosságának fenntartása, jogszabályban meghatározott kinevezési jogkörök gyakorlása, és egyéb igazgatási feladatok ellátása. E minőségében a Legfelsőbb Bíróság elnöke véleményének kikérése a jogalkotási program összeállításához nem sértheti sem a bírói függetlenséget, sem a hatalommegosztás alkotmányos elvét.

X.

Több indítványozó állította, hogy a Jat. 2007-es hivatalos szövege 45. § (1) bekezdésének „Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnökének” szövegrésze alkotmányellenes, mivel e tisztséget az Alkmód1989. 38. § (7) bekezdése megszüntette. Az indítványozók szerint ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét.

Az Alkmód1989. 38. § (7) bekezdése a következőket tartalmazta: „A Központi Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke tisztség 1989. december 31-én megszűnik”; jogutód nélkül megszűnt maga a KNEB is. A népi ellenőrzésről szóló 1968. évi V. törvényt az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 26. § (2)–(3) bekezdése 1989. december 31-ével hatályon kívül helyezte, illetve a népi ellenőrzéssel kapcsolatos egyéb, alacsonyabb szintű jogszabályok hatályon kívül helyezéséről a 126/1989. (XII. 9.) MT rendelet rendelkezett. Így hatályos szövegben a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságra, mint nem létező szervre és annak elnökére utalás nem írottak (pro non scripto) tekintendő.

XI.

Az egyik indítványozó szerint a Jat. 16. §-a ellentétes az Alkotmány 2. § (2) bekezdésével és a 7. § (1) bekezdésével, „mivel lehetővé teszi, hogy a jogalkotó egyes nemzetközi szerződéseket ne hirdessen ki.”

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogrendszere biztosítja a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a magyar jog összhangját. E rendelkezésre alapítva mondta ki az Alkotmánybíróság 7/2005. (III. 31.) AB határozatában (ABH, 2005, 83, 101.), hogy az Országgyűlés alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy nem alkotta meg a nemzetközi szerződések esetében megkötött nemzetközi szerződések és a magyar jog közötti összhangot minden esetben biztosító törvényt. E mulasztást pótolva alkotta meg az Országgyűlés a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényt (a továbbiakban: Szerződési tv). Ez a törvény kizárja, hogy az indítványban említett eset – az államot kötelező, de magyar jogszabályban ki nem hirdetett nemzetközi szerződés – előforduljon. A törvény 7. § (1) bekezdése szerint ugyanis nemzetközi szerződés megkötésére (nemzetközi jogi kötelező hatályának elismerésére) az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének *f)* pontja, 30/A. § (1) bekezdésének *b)* pontja, valamint 35. § (1) bekezdésének *j)* pontja értelmében az Országgyűlés és a Kormány jogosult felhatalmazást adni. A nemzetközi szerződés megkötésére az Országgyűlés törvényben, a Kormány pedig rendeletben (9. §) ad felhatalmazást; a felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet pedig minden esetben „kihirdeti” a nemzetközi szerződést, illetve tartalmazza a szerződés hiteles szövegét [10. § (1) *a)* pont].

A felhatalmazó törvény vagy kormányrendelet nem minden esetben tekinthető szigorúan véve kihirdetésnek (bár a Szerződési tv. így nevezi). A nemzetközi szerződés megkötésére adott felhatalmazást tartalmazó törvény vagy kormányrendelet ugyanis egyszerre két aktust tartalmaz. Egyrészt tartalmazza az Alkotmányon alapuló felhatalmazást arra, hogy a köztársasági elnök [30/A. § (1) bekezdés *b)* pont], illetve a Kormány tagja vagy az állam képviselőjében más, pl. az illetékes nagykövet vagy misszióvezető nemzetközi kötelezettséget vállalhasson. Ez egyedi aktus, amely az államot képviselő szervet felhatalmazza a nemzetközi jogi kötelezettségvállalásra (pl. ratifikációs okmány letétbe helyezésére). Ezzel azonban a nemzetközi szerződés még nem feltétlenül (pl.: a megkívánt számú ratifikáció hiánya miatt, vagy más hatályba lépő feltétel elmaradása miatt), esetleg évek múlva lép hatályba vagy az is megtörténhet, hogy sohasem lesz a magyar állam számára kötelező. A felhatalmazó egyedi aktussal együtt a törvény, illetve a kormányrendelet „kihirdeti” (valójában: közzéteszi) a nemzetközi szerződés szövegét, azzal, hogy a szövegből akkor lesz a magyar jogban jogszabály, amikor a nemzetközi szerződés Magyarországra alkalmazandó lesz. A kihirdetési rész tehát feltételes: a nemzetközi szerződés hatálybalépésétől függő: pusztán a kihirdetéssel, jogszabály szövegbe foglalással még nem lesz a magyar jogrendszer része a törvényben vagy kormányrendeletben „kihirdetett” szerződés-szöveg. A jelenlegi jogi megoldással azonban a magyar jogrendszer biztosítja, hogy minden nemzetközi szerződés, ha már hatályba lépett, ki legyen hirdetve (mivel a szövegét már a megkötés előtt közzétette).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 16. §-a részben értelmezhetetlenné vált, mert a (2) bekezdésben említett „jogszabályba nem foglalt nemzetközi szerződés” a fentiek szerint már nem lehetséges, legfeljebb korábbi időkből maradhattak fenn ilyenek. E kérdésnek azonban a hatályos jog vizsgálatakor már nincs jelentősége. A mai szabályozás szerint ugyanis a nemzetközi szerződés szövege (kevés kivételtől eltekintve, amikor a kettő egybeesik) előbb kerül közzétételre, mint kihirdetésre. Ennek oka, hogy a törvény által kihirdetésnek nevezett aktus valójában – mint fentebb már szó volt róla – a szerződés szövegének közzététele, a szerződés kötelező erejének elismerésére felhatalmazó magyar jogi aktussal együtt. Ennek alapján csak további nemzetközi jogi aktusok és azokat a magyar jogba átvevő – így a szerződési törvény 10. § (4) bekezdése, valamint 11. § (3) bekezdés *a)* pontja szerinti, a Magyar Közlönyben közzétett egyedi miniszeri határozat (valójában: közlemény) – közlések alapján lesznek alkotmányjogi értelemben a magyar jogban kihirdetett (promulgált) nemzetközi szerződések.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. 16. §-a az Alkotmány 19. § (1) bekezdésének *f)* pontja, 30/A. § (1) bekezdésének *b)* pontja, valamint 35. § (1) bekezdésének *j)* pontjait, valamint a Szerződési tv.

fent hivatkozott rendelkezéseit figyelembe véve a fent kifejtettek alapján értelmezhetetlen, ami sérti a jogbiztonság elvét.

XII.

1. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt az indítványozói állítást vizsgálta, miszerint a Jat. 14. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében, 37. § (3) bekezdésében valamint 70/A. § (1) bekezdésében foglaltakkal. Eszerint a miniszteri rendelet melléklete – ha az állampolgárokat közvetlenül nem érinti – kivételesen a minisztérium hivatalos lapjában történő közzététellel is kihirdethető.

A jogszabály közzététele hivatalos lapban a Jat 14. § (1) bekezdése szerint a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A hivatalos lapban való közzététel célja a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele.

A hivatalos lapot az Alkotmány többször is említi: 26. § (1) bekezdése a törvényre, 35. § (2) bekezdése a kormányrendeletre, míg 37. § (3) bekezdése a miniszteri rendeletre mondja ki, hogy „a hivatalos lapban” kell kihirdetni. A hivatalos lap ezért alkotmányos intézmény. A Jat. 57–60. §-ai felsorolással meghatározzák a hivatalos lapokat. Eszerint hivatalos lap a Magyar Közlöny, a Határozatok Tára, továbbá a minisztérium, autonóm államigazgatási szerv, kormányhivatal hivatalos lapja.

Az Alkotmány szerint a Kormány tagjának rendeletét „a hivatalos lapban” kell kihirdetni, amely rendelkezés, a határozott névelő használata miatt, csak a Magyar Közlönyt (és nem bármely hivatalos lapot) jelentheti. A rendelet melléklete a rendelet része lévén a mellékletre is alkalmazandók a rendeletre vonatkozó közzétételi szabályok.

2. Végezetül az Alkotmánybíróság a Jat. IV. „Hivatalos lapok” címet viselő fejezetének az indítványozók által támadott rendelkezéseit vizsgálta.

2.1. E körben elsőként a Jat. 57. § (4) bekezdését, 58. § (2) és (3) bekezdését, 59. § (3) bekezdését, valamint 60. §-át tekintette át abból a szempontból, hogy a hivatalos lapok szerkesztőinek megjelölése, amely a Jat. szövege szerint a Minisztertanács Titkársága, sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság alkotmányos tételét. Az indítványozó azért tartja alkotmányellenesnek e rendelkezéseket, mert a Minisztertanács Hivataláról szóló 19/1988. (IV. 1.) MT rendelet a Minisztertanács Titkárságát megszüntette, s egyben úgy rendelkezett, hogy a Minisztertanács Titkárságán a Minisztertanács Hivatalát kell érteni. A Miniszterelnöki Hivatalról szóló 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet azonban a Minisztertanács Hivatalát is megszüntette; s a rendelet 11. § (2) bekezdése szerint a továbbiakban a Minisztertanács Hivatala helyett a Miniszterelnöki Hivatalt kell érteni. A hivatkozott rendeletek a Jat. rendelkezéseinek módosításáról nem ren-

delkeztek, ezért indítványozó szerint jogbizonytalanságot okoz, hogy tulajdonképpen ki jogosult a Jat.-ban felsorolt hivatalos lapok szerkesztésére.

Az indítvány benyújtása után a Jat. idevágó rendelkezéseit az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény módosításáról szóló 2008. évi XXV. törvény 8. § (2) bekezdése a következőképpen módosította: A Jat. „57. § (4) bekezdésében és 58. § (4) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkársága” szövegrész helyébe az „a feladatkörrel rendelkező miniszter által kijelölt személy” szöveg, 58. § (2) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkárságának a vezetője” szövegrész és az 59. § (3) bekezdésében az „a Minisztertanács Titkársága vezetőjének az” szövegrész helyébe az „a Határozatok Tára szerkesztője” szöveg, 60. §-ában az „Az igazságügy-miniszter és a Minisztertanács Titkárságának a vezetője” szövegrész helyébe az „A Kormány által kijelölt szerv vagy személy” szöveg lép”.

A módosítások következtében az indítványban felvetett alkotmányossági aggály a hivatalos lapok szerkesztésére jogosult személy tekintetében már nem áll fenn, mivel a módosítások már nem tartalmazzák a „Minisztertanács Titkársága” szövegrészt, hanem a miniszter által kijelölt személyről szólnak. A miniszter a Magyar Közlöny és a Határozatok Tára felelős szerkesztőjének kijelöléséről szóló 5/2008. (MK 94.) MeHVM utasítás 1. pontjában jelölte ki a Magyar Közlöny és a Határozatok Tára felelős szerkesztőjét.

Mindezekre figyelemmel az utólagos normakontrollra irányuló indítvány e tekintetben okafogyottá vált, de a teljes megsemmisítés miatt az eljárás megszüntetéséről nem kellett az Alkotmánybíróságnak külön rendelkeznie.

2.2. Az egyik indítványozó hivatkozik a Jat. 57. § (2) bekezdése alkotmányellenes voltára is, mivel szerinte a Jat. rendelkezései nem biztosítják az Alkotmány 26. § (3)–(5) bekezdéseiben foglaltak érvényesülését, amelyek azt írják elő, hogy a törvényt a köztársasági elnök hirdeti ki, mivel a fentebb már hivatkozott Jat. rendelkezéséből következően a kihirdetés a Magyar Közlönyben történik, amit a Miniszterelnöki Hivatal szerkeszt.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában már rámutatott arra, hogy „[a]z országos érvényű jogszabályok kihirdetése a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történik. A (...) Magyar Közlönyben közzétett jogszabály akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha bármely állampolgárnak módjában áll a Magyar Közlöny szövege forgó számát megvásárolni és a reá irányadó jogszabály rendelkezéseit megismerni” [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH, 1992, 131, 132.]. A kihirdetés – amelynek eszköze a hivatalos lapban történő közzététel – szabályszerűsége a jogszabály érvényességének feltétele. A hivatalos lapban való megjelenés joghatása kettős: egyrészt a jogszabály érvényességének feltétele, másrészt

mindenki számára hozzáférhetővé teszi a jogszabály közhiteles szövegét.

A Magyar Közlönyben való közzététel tehát a jogszabály kihirdetésének része, illetve eszköze. Az Alkotmánybíróság itt is hangsúlyozandónak tartja, hogy a jogszabály kihirdetése és közzététele – ahogyan az a fentiekből is kiderült – nem ugyanaz. A jogszabály közzététele a hivatalos lapban [Jat. 14. § (1) bekezdés] történik. A közzététel nem önálló aktus, hanem a jogszabály jogrendszer részévé válásának feltétele: ettől lesz a jogszabály érvényes, és így jogi hatások kiváltására képes. A közzététel a jogszabály közhitelű szövegének mindenki számára hozzáférhetővé tétele a hivatalos lapban való megjelenéssel. Kihirdetésnek (*promulgációnak*) pedig általában a jogszabályt a jogrendszer részévé tevő aktust nevezi a jogtudomány, amit az Alkotmánybíróság is követ.

A Magyar Közlöny szerkesztése, mint a jogszabályok közzététele is, közigazgatási feladat, a Kormány alkotmányos kötelezettsége, amely már nem része a törvényalkotásnak, amely a köztársasági elnök aláírásával véget ér. A törvény közzététele a hivatalos lapban a kihirdetés érvényességének feltétele [Alkotmány 26. § (1) bekezdés, 35. § (1) bekezdés *b*) pontja]. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint a Kormány „biztosítja a törvények végrehajtását”, aminek legelső lépése a már érvényesen létrejött törvény hivatalos szövegének közzététele. Ez a Magyar Közlöny – az Alkotmány szóhasználatában „a hivatalos lap” – szerkesztésének és kiadásának alkotmányos alapja, ami önmagában véve nem alkotmányellenes.

XIII.

Az Alkotmánybíróság, összegezve a fentebb kifejteteket rögzíti, hogy a törvényalkotó a Jat. rendelkezéseit nem hozta összhangba az Alkotmányban szabályozott jogforrási rendszerrel, a jelenleg fennálló alkotmányos berendezkedéssel, aminek következtében a Jat. mai alakjában nem az a törvény, aminek az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti „jogalkotás rendjéről” szóló törvénynek a mai alkotmányos berendezkedésben lennie kellene. A Jat. nagy része – az Alkotmány elsődlegessége alapján álló rendszerben törvényben nem szabályozható kérdéseket szabályoz, így ezért sincs összhangban az alkotmányos berendezkedéssel.

Ahogy arra a jelen határozat indokolásában az Alkotmánybíróság már rámutatott: a Jat. egyes rendelkezései önmagukban véve nem feltétlenül alkotmányellenesek, azonban az alkotmányellenes részek megsemmisítése után a Jat. Alkotmányba nem ütköző rendelkezései már nem alkotmánynak értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, így a fennmaradó – önmagukban nem alkotmányellenes – jogszabály-töredékek megsemmisítését a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg.

Így az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az alkotmányellenes jogszabályt teljes egészében – a jogbiztonságra való tekintettel – *pro futuro* hatállyal semmisítette meg. Ennek megfelelően a jogalkotónak megvan a lehetősége arra, hogy 2010. december 31. napjáig a megsemmisített törvény helyébe megfelelő alkotmányos szabályozást iktasson.

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

Budapest, 2009. december 14.

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. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor nem értek egyet az indokolásban foglaltakkal.

1. A Jat. megalkotása álláspontom szerint is jelentős előrelépés volt a – korabeli alaptörvény számára még ismeretlen fogalomnak számító – jogállamiság megteremtése felé vezető úton. 1988-as hatálybalépésétől ugyanis a Jat. egyértelműen meghatározta és rögzítette a jogforrások körét. A jogalkotás rendjének szabályozása révén követelménnyé tette a jogállamiságnak azt a később az Alkotmánybíróság által is megállapított tételét, hogy a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek a jog által meghatározott keretek között, a jog által megállapított rendben, a jog által nyilvánosság számára megismerhető és kiszámítható módon fejtsek ki tevékenységüket, alkossanak jogot. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.]

Noha megalkotásakor a Jat. haladó szellemiséget képviselt, a jogállami fordulat, illetve ezzel együtt a jogalkotó szervek változása következtében a törvény szövege nem maradt, nem maradhatott érintetlen. Ezzel kapcsolatban a többségi határozat is utal arra, hogy 1987 óta a Jat.-ot számtalan alkalommal módosították.

A gyakori módosítások eredményeként a módosítással érintett jogszabály hatályos szövegét legtöbbször csak körülményes módon lehet megismerni, amely már önmagában is veszélyeztetheti a jog áttekinthetőségét. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 87.] Ennél súlyosabb veszélyt jelent a jogbiztonságra nézve, ha – a kellőképpen át nem gondolt – jogszabály-módosítások következtében kétségesse válik, hogy egyáltalán mi egy jogszabály hatályos szövege.

A jogbizonytalanság felszámolása alapvetően a jogalkotó kötelessége. A jogalkotás rendjéről szóló törvényi szabályozást érintően is a jogalkotó felelős azért, hogy az egymást követő módosítások révén ne jöjjön létre bizonytalanság a törvény tartalmát illetően, illetve, ha azzal kapcsolatban esetleg kétség merül fel, akkor azonnal tisztázza a törvény szövegét. A jogalkotó feladata továbbá az is, hogy a korábban alkotott törvény tartalmát a jogállami Alkotmányhoz igazítsa. E feladatát a jogalkotó nem ruházhatja át másra, nem delegálhatja. A jogalkotó tehát nem helyettesíthető, más (államigazgatási) szerv nem végezheti el a jogalkotó feladatát. Erre utalt az Alkotmánybíróság akkor, amikor 33/2008. (III. 20.) AB határozatában leszögezte, hogy „jogszabály érdemi módosítására a jogilag nem szabályozott helyesbítés módszerével semmiképpen nem kerülhet sor, a helyesbítés nem veheti át a jogalkotási eljárás garanciális keretei között végzett módosítás szerepét”. (ABH 2008, 361, 368.)

A fentiekből következően a jogszabály egységes szerkezetbe foglalásával nem kerülhet sor a jogszabály érdemi módosítására, s az nem szolgálhat a jogszabály nyilvánvalóan alkotmányellenes tartalommal

történő közzétételére sem. A Miniszterelnöki Hivatal jogi és közigazgatási államtitkárának – a Hivatalt vezető miniszter megbízásából készített – 2008. november 14-i keltezésű véleménye szerint „a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-i zárású kiadásának szerkesztői (...) maguk végezték el a Jat. szövegének az Alkotmánnyal nem összeegyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását”. Majd több mint másfél évtizeddel később, 2007 áprilisában az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, illetve a Miniszterelnöki Hivatal a Jat. 1987-es állapotára visszanyúlva – a jogállami Alkotmányban foglaltak figyelmen kívül hagyásával – ismét megállapította a törvény szövegét, mely a többségi határozat szerint sem azonos a Jat. hatályos szövegével. Ezt a kompiláció eredményeként létrejött, egyes rendelkezéseiben az Alkotmánnyal nyilvánvalóan ellentétes szöveget a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában (megjelent 2007. augusztus 9. napján), a „Közlemények, Hirdetmények” rovatban tették közzé. Álláspontom szerint a jogszabály egységes szerkezetbe foglalásának lehetősége nem jogosítja fel a közigazgatást arra, hogy a kompiláció álruhájába bújtatva olyan jogszabályszerkezetet tegyen közzé a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, amelyről nyilvánvaló, hogy az Alkotmány rendelkezéseivel nem egyeztethető össze. A jelen esetben a köztársasági elnök törvényerejű rendeletalkotási joga, a tanács jogalkotásra való felhatalmazása stb. minden kétséget kizáróan ellentétben áll az Alkotmány rendelkezéseivel, melyről az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumnak, illetve a Miniszterelnöki Hivatalnak is hivatalos tudomása volt. Így a Jat.-nak a Magyar Közlönyben közzétett, egységes szerkezetbe foglalt szövege cinikus kompilációnak tekintendő.

Mindezekre figyelemmel nem értek ezért egyet az-
zal, hogy a többségi határozat az alkotmányossági vizsgálat kiindulópontjaként a 2007-ben közzétett szöveget, mint a Jat. hivatalos jogszabályszerkezetét fogadta el, annak ellenére, hogy maga is megállapította: e szöveg „nem mindenben tekinthető a Jat. hatályos – és így az alkotmánybírósági vizsgálat tárgyát képező – jogszabályszerkezetének”. Az Alkotmánybíróságnak magának kellett volna megállapítania a Jat. hatályos szövegét, s kizárólag azt kellett volna az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tennie.

2. A többségi határozat helyesen mutat rá arra, hogy a Jat. megalkotásakor tulajdonképpen egy alkotmány-módosítással ért fel. Olyan tartalmat kapott ugyanis, amely lényegét tekintve az írott alkotmánnyal rendelkező jogállamokban alaptörvényi szinten szerepel, hiszen alapvetően nem a törvény, hanem az alkotmány funkciója, hogy a jogrendszer működését szabályozza.

Az Alkotmánybíróság 124/2008. (X. 14.) AB határozatában megállapította: „A jogalkotó szervek, mint anyagi jogforrások (*fontes essendi*) és a jogszabályok, mint alaki jogforrások (*fontes cognoscendi*) meghatározása mellett, amint arra a 37/2006. (IX. 20.) AB határozat is rámutatott »[a]z Alkotmány rögzíti a jogfor-

rási hierarchia elvét is: a 35. § (2) bekezdés szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel; a 37. § (3) bekezdés értelmében a miniszteri (miniszterelnöki) rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel és kormányrendelettel; a 44/A. § (2) bekezdés alapján pedig az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A jogalkotás alkotmányos jelentőségét mutatja továbbá az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése, amely a jogszabályok alkotmánybírói felülvizsgálatáról és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítéséről szól. (ABH 2006, 480, 485.) Az Alkotmánybírók azonban ezen túlmutató következtetést is levont a jogszabályok rendszerével kapcsolatban: »Az Alkotmány tehát a jogszabályalkotás tekintetében egy zárt rendszert képez: megjelöli a kibocsátót, megjelöli a jogszabály nevét, rendelkezik egymáshoz való hierarchikus viszonyokról s az Alkotmány, a 32/A. §-a révén, gondoskodik a jogforrási hierarchia Alkotmánnyal való összhangjának garanciájáról is.« (ABH 2006, 485.) (ABH 2008, 988, 999–1000.)

Az ismertetett alkotmányi rendelkezésekből és ezek alkotmánybírói értelmezéséből egyértelműen következik, hogy jogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. A Jat., mint az Alkotmánynál alacsonyabb szintű norma a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervekről, az általuk kibocsátandó jogszabályok nevére, valamint a jogszabályok egymáshoz való hierarchikus viszonyáról az Alkotmánytól eltérően nem rendelkezhet. Helyesen mutat rá a többségi határozat arra, hogy az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet abból, mert mindkét esetben az Alkotmányba ütközik. Véleményem szerint az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti jogalkotás rendjéről szóló törvény nem is hivatott arra, hogy szabályozza a jogforrások körét. Ehhez képest a Jat. magvát éppen a jogforrások körének szabályozása képezi, s ahhoz kapcsolódnak a jogalkotás rendjével kapcsolatos, de ezt egészében mégsem lefedő [lásd pl.: 33/2008. (III. 20.) AB határozatot, ABH 2008, 361.] előírásai. A Jat. a mai alakjában nem az a törvény, aminek az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti jogalkotás rendjéről szóló törvénynek lennie kellene.

Megjegyzem továbbá, hogy a Jat. III. fejezete az állami irányítás egyéb jogi eszközeit szabályozva azt a látszatot kelti, mintha az állami irányítás összes jogi eszközét a Jat. határozná meg, illetve illet csak a kétharmados többséggel elfogadott Jat. tartalmazhatna.

Ez azonban az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján egyáltalán nem szükségszerű. Erre utal egyebek mellett az is, hogy a törvényalkotó immáron egyéb törvényekkel is lehetőséget ad olyan jogi eszközök kibocsátására, amelyek az állami irányítás Jat.-ban felsorolt jogi eszközeihez – joghatásuk, kibocsátásuk, közzétételük, stb. tekintetében – hasonlóak. [Lásd pl.: a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 5/F. §-a szerint az Országos Rádió és Televízió Testület állásfoglalás kibocsátására; a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 36. § (6) bekezdése szerint a Gazdasági Versenyhivatal elnökének a Versenytanács elnökével közösen közlemény kiadására; a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 379. § (2) bekezdés k) pontja szerint a Közbeszerzések Tanácsa útmutató készítésére vonatkozó jogkörét.]

Mindezek alapján megállapítható, hogy a Jat. lényegét tekintve olyan kérdéseket szabályoz, amelyeknek a Jat. szerinti szabályozása Alkotmányba ütközik. E rendelkezések nélkül a Jat.-nak az előbbiekkal szoros összefonódó elemei alkalmazhatatlanná válnak. Egy alkalmazhatatlan jogszabálynak a jogrendszerben maradása a jogbiztonságra súlyos sérelemmel járna, ezért indokolt azt teljes egészében megsemmisíteni. [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, ABH 2008, 417, 434.; 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240, 1269.]

3. A többségi határozat 2010. december 31-i hatállyal semmisíti meg a Jat.-ot. Figyelemmel a Jat. jelenlegi tartalmára – álláspontom szerint – az sem eredményezte volna a jogbiztonság követelményének sérelmét, ha az Alkotmánybírók a törvényt azonnali hatállyal (*ex nunc*) semmisítette volna meg.

Budapest, 2009. december 14.

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: 606/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.

A MINISZTERELNÖK NORMATÍV UTASÍTÁSDÁSI JOGKÖRÉNEK ALKOTMÁNYOSSÁGÁRÓL

122/2009. (XII. 17.) AB határozat

Alkotmányosan megalapozott az a törvényi felhatalmazás, amely szerint a kormányprogram keretei között a miniszterelnök meghatározza a Kormány politikájának általános irányát. A Kormánynon, mint testületen belül azonban a miniszterelnök és a miniszterek közötti viszonyt a politikai szolidaritás és nem a közigazgatási hierarchián alapuló irányítás jellemzi, ezért a miniszterelnök feladatot kijelölhet, ám normatív utasítást nem adhat miniszter számára. A normatív utasítás jogi karaktere egyebekben a jogalkotási rendet meghatározó, minősített támogatottságot igénylő törvény keretei között szabályozható csupán. [Alkotmány 7. § (2) bek., 33. § (1) bek., 35. § (1) bek. c) pont, 37. § (1)–(2) bek.-ei, a 2006. évi LVII. törvény 14. § (1)–(2) bek., az 1987. évi XI. törvény 49. § (1) bek.]

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 14. § (2) bekezdésének „normatív utasítás kiadásával” szövegrésze alkotmányellenes, ezért e rendelkezést a határozat kihirdetése napjával megsemmisíti.

2. A megsemmisítés következtében a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 14. § (2) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„A miniszterelnök az (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg.”

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 14. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálá-

latát és megsemmisítését kezdeményezte. A vizsgálni kért rendelkezés értelmében a miniszterelnök a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára normatív utasítás kiadásával feladatokat határozhat meg.

Az indítványozó szerint a miniszterelnök által a miniszterek részére kiadható normatív utasítás ellentétes az Alkotmány 37. § (2) bekezdésével, mivel e szabály értelmében a miniszteri feladatok teljesítése – ágazati irányítás, alárendelt szervek irányítása – jogszabályok és a Kormány határozatai alapján történik. A miniszterelnöki normatív utasítás az Alkotmány által meghatározott normatív kereteken kívül esik.

Az indítványozó szerint alkotmánysértő a Kormány irányítása alatt álló szervek részére történő utasításdási jog is. Érvei szerint e tekintetben az egyszerű többséggel elfogadható Tv. ellentmond a minősített többséget igénylő, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 49. § (1) bekezdésének. A Jat. e szabálya szerint utasítást a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője adhat ki a közvetlen irányítása alatt álló szervek részére, ez a törvényi rendelkezés sem tartalmazza a miniszterelnöki utasítást. Az ellentmondás azért is fennáll – véli az indítványozó – mert a Kormány és a miniszterelnök fogalma nem azonos, így a miniszterelnök a Kormány irányítása alá tartozó szerv részre nem adhat utasítást (még úgy sem, mint „speciális miniszter”). A Tv. 14. § (2) bekezdésének a Jat.-tal való ellentéte egyúttal az Alkotmány 7. § (2) bekezdését is sérti.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részbe foglalt döntését a következőkkel indokolja.

1. Az indítványozó a Tv. 14. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. A vizsgálni kért szabály értelmében: „A miniszterelnök az (1) bekezdésben meghatározott feladatkörében eljárva a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára normatív utasítás kiadásával feladatokat határozhat meg.” E rendelkezés tehát visszautal a Tv. 14. § (1) bekezdésére, amelynek értelmében: „A miniszterelnök a Kormány programjának keretei között meghatározza a Kormány politikájának általános irányát.” A Tv. 14. § (2) bekezdésében található normatív utasítási jog, az (1) bekezdésben meghatározott miniszterelnöki hatáskörön nyugszik. Az Alkotmánybír-

ság ezért – a szoros összefüggés okán – bevonta az alkotmányossági vizsgálatba a Tv. 14. § (1) bekezdését, s elsőként azt vizsgálta meg, hogy összhangban van-e a miniszterelnök Alkotmányban rögzített közjogi pozíciójával a kormánypolitika általános irányának meghatározására vonatkozó törvényi rendelkezés.

Az Alkotmány 33. § (3) bekezdése alapján a miniszterelnököt – a köztársasági elnök javaslatára – az Országgyűlés tagjai többségi szavazatával választja meg úgy, hogy egyszerre határoz a miniszterelnök személyéről és – az általa előterjesztett – kormányprogram elfogadásáról.

A miniszterelnök személye tehát szorosan kötődik a Kormány programjához, s ezáltal annak végrehajtása tekintetében meghatározó mértékű politikai felelősséggel tartozik. A köztársasági elnök csak a kormányprogram elfogadása után nevezi ki a megválasztott miniszterelnök által jelölt kormánytagokat. Az Alkotmány 33. § (4) bekezdése értelmében a miniszterelnök alkotmányi felhatalmazása – a miniszterek kinevezésének, felmentésének kezdeményezése – folyamatos jogosítvány: a megalakuló és a működő kormány tekintetében egyaránt érvényesül. A Kormány megalakulása, működése, megbízatásának megszűnése a miniszterelnök személyéhez kötött: a miniszterelnök lemondásával, halálával, választójoga elvesztésével, vele szemben az összeférhetetlenség megállapításával, illetve a bizalom megvonásával, a Kormány megbízatása is megszűnik [Alkotmány 33/A. § b)–f) pontok].

A miniszterelnök vezeti a Kormány üléseit, aláírja a Kormány rendeleteit, határozatait, valamint gondoskodik azok végrehajtásáról [Alkotmány 37. § (1) bekezdés].

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései alapján megállapítható, hogy az Alkotmány által meghatározott parlamentáris kormányforma lényegi vonása, a Kormánynak az Országgyűlés előtti felelőssége, végső soron a miniszterelnök személyén keresztül érvényesül. Az Alkotmány a Kormány működésének középpontjába a miniszterelnököt állítja. Ez a meghatározó szerep a miniszterelnök számára olyan közjogi státuszt biztosít, amely alkotmányosan megalapozza azt a törvényi felhatalmazást, hogy – a Kormány programjának keretei között – meghatározhassa a Kormány politikájának általános irányát. [A Kormány-döntések végrehajtásáról való „gondoskodás” lényegében a kormányprogram teljesítése iránti miniszterelnöki felelősséget is jelenti, amelynek keretei között érvényesülhet a Tv. 14. § (1) bekezdésén alapuló hatáskör.]

2. A Tv. 14. § (2) bekezdése a Tv. 14. § (1) bekezdésében meghatározott feladatkör teljesítéséhez speciális jogi eszközt, a normatív utasítás kiadását biztosítja, amelyben a miniszterelnök a miniszterek, valamint a Kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg. A továbbiakban az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a Tv. 14. § (1) bekezdésében rögzített hatáskör gyakorlására a Tv. 14. § (2) bekezdésében biztosított feladat-megha-

tározó normatív utasítás-adási jogkör alkotmányosan indokolható-e.

A miniszterek az Alkotmány alapján kettős jogi pozíciót töltenek be: egyrészt a Kormány, mint testület tagjaként [Alkotmány 33. § (1) bekezdés] közreműködnek a kormányzati tevékenység alakításában, másrészt ágazati irányítást látnak el a közigazgatás meghatározott területei felett [Alkotmány 37. § (2) bekezdés]. A Tv. 14. § (2) bekezdésének vizsgálata az elsőként említett jogi pozícióhoz kapcsolódik.

A parlamentáris kormányforma egyik meghatározó, lényegi vonása, a kormánytagoknak a politikai szolidaritásra épülő sajátos, közjogi viszonya. A miniszterelnök alkotmányjogi pozícióját meghatározó alkotmányi rendelkezésekre tekintettel, a miniszterelnök és a miniszterek közötti viszony alapvetően a miniszterelnök iránti politikai szolidaritásra épül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a miniszterelnök számára a Tv. 14. § (1) bekezdésében biztosított feladatkör, nevezetesen a kormánypolitika általános irányának meghatározása és ennek keretében a kormánytagok és a kormány irányítása alatt álló szervek vezetői számára történő feladatmeghatározás, önmagában nem alkotmány sértő. A kormánypolitika meghatározása szükségyszerűen feladatmeghatározást is jelent.

Ugyanakkor a Tv. 14. § (2) bekezdésének az a kitétele, miszerint a feladatmeghatározás normatív utasítás formájában történhet, már nem egyeztethető össze a miniszter kormánytagságából eredő – a kormánypolitika formálásában közreműködő – szerepével. A normatív utasítás a közigazgatási (hierarchikus) jogviszony irányítási eszköze. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 49. § (1) bekezdése szerint „a miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője jogszabályban meghatározott irányítási jogkörében a közvetlen irányítása alá tartozó szervek tevékenységét szabályozó utasítást adhat ki.” A miniszterelnök és a miniszter fentebb részletezett sajátos közjogi (politikai) viszonya nem hierarchikus viszony, a miniszter nem tartozik a miniszterelnök „közvetlen irányítása” alá, következésképpen a miniszterelnök számára a Tv. 14. § (2) bekezdésében biztosított feladatmeghatározás csak politikai természetű lehet. Hasonlóképpen ilyennek kell lennie a Kormány irányítása alá tartozó szervek vezetőihez intézett miniszterelnöki feladat-meghatározásnak is. A Kormány irányítása alatt álló szervek ugyanis a Kormánnyal és nem a miniszterelnökkel vannak közigazgatási (hierarchikus) viszonyban [Alkotmány 35. § (1) bekezdés c) pont].

Következésképpen a miniszter és a Kormány irányítása alatt álló szervek számára a miniszterelnök által normatív utasítás formájában adott feladatmeghatározás sérti az Alkotmány 33. § (1) bekezdését és nincs összhangban az Alkotmány 37. § (2) bekezdésével sem. Ez utóbbi alkotmányi rendelkezés meghatározza a miniszter másik alkotmányjogi pozícióját, az ágazati irányításának kereteit és tartalmát adó jogi normákat. Eszerint a miniszter ágazati irányító tevékenységét törvények, kormányrendeletek és a Kor-

mány határozatai alapján végzi. A miniszter ágazat-irányító tevékenységének normatív alapjait, az Alkotmány által meghatározott jogi kereteit a törvényalkotó nem tághatja.

Az Alkotmánybíróság végezetül megjegyzi: Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerint a jogalkotás rendjét érintően az Alkotmány minősített többségű törvényi szabályozást ír elő. Az állami irányítás jogi eszközeinek – ezen belül az utasítás jogi feltételeinek – meghatározása a jogalkotás rendjével összefüggésben álló tárgykör, következésképp a miniszterelnök részére a Tv. 14. § (2) bekezdésében meghatározott új típusú normatív utasítás létrehozása minősített többséget

igényelt volna. A vizsgált szabályozás ezért az Alkotmány 7. § (2) bekezdést is sérti.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. 14. § (2) bekezdésében szereplő „normatív utasítás kiadásával” szövegrész alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (1) bekezdése szerint – főszabályként – a megsemmisített rendelkezés a határozat közzétételének napjával veszti hatályát.

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

Budapest, 2009. december 15.

*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. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

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

*Alkotmánybírósági ügyszám: 546/B/2008.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.*

A CSALÁDI PÓTLÉK MINT ADÓTERHET NEM VISELŐ JÁRANDÓSÁG ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK VIZSGÁLATÁRÓL

127/2009. (XII. 17.) AB határozat

A családi pótlék a családnak nyújtott olyan állami támogatás, mely a vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében csak egy jogosultnak (egy szülőnek) jár. Az Szja. tv. ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet von adóalapba akkor, amikor a családi pótlékra jogosult személy együttélő házastársánál, élettársánál is, fele részben, a családi pótlékot jövedelemnek tekinti. A családi pótlék adóterhet nem viselő járandóságként az adóalapba történő bevonása azért is ellentétes az arányos közteherviselés követelményével, mert a hatályos személyi jövedelemadó-rendszerben ugyanolyan teherviselő képességű személyek között hátrányos különbséget tesz aszerint, hogy a család egy- vagy kétkeresős. *[Alkotmány 15. §, 16. §, 67. § (1) bek., 70/A. §, 70/I. §; 1995. évi CXVII. törvény 3. § 72. b) pont, 11. § (5) bek., 28. § (18)–(19) bek., 48. § (2) és (6) bek., 49. § (7) bek.]*

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 megállapítja, hogy a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény – 3. § 72. b) pontjának „családi pótlék címén megszerzett bevételből egyéb jövedelemként figyelembe vett összeg,” szövegrésze, – 11. §-ának (5) bekezdése, a 28. § (18) bekezdése, továbbá – a 28. § (19) bekezdésének a „...(18) bekezdés rendelkezésétől eltérően a (...), ha az a családok támogatásáról szóló törvény szerint” szövegrésze,

– a 28. § (19) bekezdés a)–e) pontjai,
 – a 48. § (2), (6) bekezdéseinek és a 49. § (7) bekezdésének az „[ideértve különösen a családi pótlékna k a 28. § (18) bekezdése szerint jövedelemnek minősülő megosztott részét]” szövegrészei alkotmányellenesek, ezért ezeket az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezések a hatálybalépésükre – 2009. szeptember 1-jére – visszaható hatállyal veszítik hatályukat.

A törvény 28. § (19) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„A családi pótlék címén megszerzett bevételből nem kell jövedelmet megállapítani.”

2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 52. § (4) bekezdése h) pontja és a törvény 3. számú melléklete F) b) pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 82. § (1) és (3) bekezdése, 3/A. számú melléklete alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Több indítványozó kezdeményezte ama szabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát, amelyek a családi pótlék adómentességét megszüntették és a családi pótlékot adóterhet nem viselő járandósággá nyilvánították.

Az indítványozók az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2009. évi XXXV. törvény által módosított, a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja. tv.) 3. §-ának 72. b) pontja, 11. §-ának (5) bekezdése, 28. §-ának új, (18) és (19) bekezdései, 48. §-ának (2), (6) bekezdéseiből és 49. §-ának (7) bekezdéséből a szögletes zárójelben szereplő fordulat, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 52. § (4) bekezdés h) pontjából a zárójelben szereplő családi pótlékot fordulat, továbbá az Art. 3. számú melléklete F) b) pontjának alkotmányellenességét állították.

Az indítványok lényeges tartalma szerint a törvényt módosítások azzal a következménnyel járnak, hogy az eltartotti terhek nagyságától függetlenül meghúzott sávhatárt átlépő szülőktől a családi pótlék jelentős részét visszaveszik, és pedig minél több gyermekről gondoskodnak a keresők, azonos jövedelemből is annál többet vonnak vissza személyi jövedelemadó formájában. A rendelkezés még a létminimum szintje körül élő – tipikusan az átlagnál lényegesen több gyermeket nevelő – családok keresőjével sem tesz kivételt. Ez, az

indítványozók szerint aránytalan, a közteherviselő képességtől teljességgel elrugaszkodott szabályozás a gyermekes, különösen a többgyermekes adózókkal szembeni hátrányos megkülönböztetést valósít meg, ezért ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) és (3) bekezdései, valamint 70/I. §-ának rendelkezéseivel.

Érvelték azzal is, hogy a módosítás az együttélő házastársakra és az együttélő élettársakra hátrányosabb szabályozást tartalmaz, mint az egyedülállókra, ezért az házasság- és családellenes, az Alkotmány 15. §-át sérti. Az Szja. tv. ugyanis nem ismeri a családi adózás vagy az úgynevezett házastársi splitting (házastársi felosztás: a házastársak jövedelmének összeadása, majd felezése, és az ennek alapján való adózás) intézményét, a jelen módosítás mégis áttöri a személyi adózás elvét, csakhogy éppen fordítva, mint a családi adó vagy a splitting: a házasságban élők és a gyermeket együtt nevelők hátrányára.

Több indítványozó érvel azzal is, hogy valamely adózó által megszerzett jövedelem kizárólag a jövedelmet megszerző adózónál vehető figyelembe. A kifogásolt szabályok értelmében az együttélő házastársnál, élettársnál a családi pótlék felét kell adóterhet nem viselő járandósággként figyelembe venni, abban az esetben is, ha ezt a bevételt csak az egyikük szerzi meg. Az Alkotmány 70/I. §-a kizárja, hogy adófizetési kötelezettség keletkezzék olyan jövedelemmel összefüggésben is, amelyet a magánszemély nem kap meg; meg sem szerzett jövedelem adóztatása ellentétes az Alkotmánnyal, mivel ha nem keletkezik jövedelem, akkor nem járulhat ahhoz közteher sem.

Aggályosnak tartják, hogy az intézkedést év közben vezették be, így azon keresők esetében, akik éppen most veszítették el eddigi magas keresetüket, a már nem létező jövedelmükből az ez évi adóbevalláskor lesznek kötelesek többletadót befizetni, így az intézkedés rájuk nézve valójában visszamenőleges hatályú. Ez sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdését, ami felveti az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság, jogbiztonság kérdését is.

Úgy vélik, megállapítható az adatvédelmi követelmények megsértése is, azzal, hogy a foglalkoztatónak tudomást kell szereznie a magánszemély magánéletének legérzékenyebb változásairól, és pedig arról is, ha otthagyja a férje, majd mégis visszaköltözik, illetve ha egy adóéven belül többször is élettársat vált. Ily módon a sérelmezett szabályozás sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdését is.

2. Több indítványozó kifogásolja, hogy a gyermekek minimális tartásához szükséges termékek, szolgáltatások hazánkban a normál áfa (általános forgalmi adó) kulcs alá tartoznak, jóllehet több államban a gyermekruházatra, a gyermekcipőre kedvezményes áfakulcs vonatkozik; ebben a jogi környezetben az áfakulcs felemelése 20-ról 25%-ra [az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa. tv.) 82. § (1) bekezdése], illetve a 18%-os kedvezményes kulcs alá tartozó termékek és szolgáltatások köré-

nek meghatározása [Áfa. tv. 82. § (3) bekezdés, 3/A. számú melléklet], amelybe csak az alapvető élelmiszerek (tej, tejtermékek, gabona, liszt, keményítő vagy tej felhasználásával készült termék), továbbá a távhőszolgáltatás és a kereskedelmi szálláshely-szolgáltatás tartoznak, szerintük sérti az Alkotmány 15. és 16. §-át.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tartalmi egyezőségükre, és az azokban foglalt azonos alkotmányjogi kérdésekre tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

Az Alkotmánybíróság megkereste az igazságügyi és rendészeti, valamint a pénzügyminisztert.

II.

[jogszabály-ismertetés]

III.

1. A családi pótlék nem a jogosult személy munkavégzés jellegű tevékenységének az eredménye, hanem a háztartásában nevelt gyermek(ek)re tekintettel a családnak nyújtott állami támogatás. Erről az állami támogatásról jelenleg a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) rendelkezik. A Cst. 6. §-a értelmében a családi pótlékot a gyermek nevelési, iskoláztatási költségeihez nyújtja az állam, havi rendszerességgel; a családi pótlék a gyermek védelembe vétele esetén részben természetbeni formában is nyújtható.

A családi pótlékra való jogosultság – egy viszonylag rövid, átmeneti időszakot, az 1996. január 5. és 1999. január 1-je közötti időtartamot kivéve – az 1912-es bevezetésétől [1912. évi XXXV. tc.] kezdve általában nem függött, és ma sem függ rászorultságtól, vagyis a családban az egy főre eső jövedelem mértékétől, jól lehet a jogosultak köre, a juttatás mértéke és időtartama sokszor és sokat változott.

Ami a jogosultak körét illeti, megállapítható, hogy történetileg a családi pótlék hazánkban minden esetben a gyermek után, a gyermekre tekintettel, de nem közvetlenül a gyermeknek, hanem a családnak juttatott támogatási forma volt és az is maradt a hatályos szabályok szerint. Ezt igazolja, hogy kezdetben a pótlékra csak meghatározott jogállású, szűk szülői kör volt jogosult (az állami közalkalmazottak), vagyis nem minden gyermek szülője. A pótlékra való jogosultság csak fokozatosan terjedt ki a legalább 20 főt foglalkoztató ipari és kereskedelmi cégek fizikai dolgozóira (1938:XXXVI. tc.), később a kötelező társadalombiztosítás hatálya alá tartozó összes dolgozóra (11780/1946. M.E. sz. rendelet), még később munkaviszonytól függetlenül minden családra (1990. évi XXV. törvény). Jóllehet a hatályos szabályok szerint, kivételesen, a saját jogán is családi

pótlékra jogosult lehet a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, ha utána tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak, vagy bizonyos feltételek mellett a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek is (pl. ha mindkét szülője elhunyt) annak a tanévnek a végéig, amelynek időtartama alatt betölti a 23. életévét, ez nem változtat azon, hogy a családi pótlék alapvetően a családnak nyújtott ellátás. Adójogi szempontból annak van jelentősége, hogy a családi pótlék felett a szülő szerez – általában korlátlan – rendelkezési jogosultságot. Ezt az értelmezést erősíti a Cst. 3. § (3) bekezdése: eszerint „a családnak nyújtott ellátások az állam részéről biztosított olyan támogatások, amelyek elismerve a család és a gyermekvállalás fontosságát – jövedelmi helyzettől függetlenül – a gyermeket nevelő szülőt illetik meg”.

Az általános személyi jövedelemadó bevezetésétől, 1988. január 1-jétől 2009. augusztus 31-ig állandó szabálya volt a személyi jövedelemadó törvényeknek, hogy a családi pótlék adómentes.

2. Kezdetől meglévő tulajdonsága a személyi jövedelmek adóztatásának, hogy a törvény szerint a „magánszemélyt” terheli adókötelezettség, az összes jövedelme után, vagyis a törvény individuális, egyéni, személyi jövedelmet adóztat [Szja. tv. 2. § (1) bekezdés].

Ezt a jövedelemadót jellemzi a jövedelmek viszonylag egységes, az összevont adóalapnál [29. § (1) bekezdés] sávosan progresszív terhelése [30. § (2) bekezdés], vagyis a törvény fő szabály szerint, az együttdózó jövedelmeknél, ahová a családi pótlék is tartozik az új szabályok folytán, nem egyetlen adókulcsot használ, hanem többet, és a magasabb jövedelemhez magasabb adókulcs tartozik.

Az Szja. tv. 1996. január 1-jei hatálybalépéséig a korábbi három jövedelemadó törvény tartalmazott 0-kulcsos adósávot is; ezt az Szja. tv. szüntette meg, a bér és az azzal azonosan kezelt más jövedelmek utáni adójóváírás bevezetésével egyidejűleg. Jelenleg nincs 0-kulcsos adósáv.

Az Szja. törvény jellemzője továbbá, hogy az – a fentiek szerint – nem családi és nem házastársi jövedelmet adóztat.

3. Az Szja. tv. vizsgált szabályai lényegében a családi pótlék adómentességét szüntették meg. Az Szja. tv. 1. számú melléklete 1.2. pontja 2009. szeptember 1-jéig tartalmazta, hogy a szociális és más ellátások közül adómentes „a családok támogatásáról szóló törvény alapján kapott családi pótlék”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata mind az állami juttatások, mind az adómentességek megszüntetését vagy korlátozását illetően viszonylag megengedő.

A 84/B/2006. AB határozat szerint (ABH 2007, 1928, 1933.) a családi pótlékra, mint konkrét juttatási formára senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga.

Az Alkotmánybíróság a 780/B/1992. AB határozatában (ABH 1998, 551, 552.) rámutatott arra, hogy a családi pótlék intézménye az Alkotmány 15. §-ból nem kö-

vetkezik, hanem annak 70/E. §-ával hozható összefüggésbe. Ehhez képest a családi pótlék olyan szociális juttatás, amely az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésén alapuló állami kötelezettségvállalásból származik.

Az adókedvezmények alkotmányossági kérdéseivel is több alkotmánybíróági döntés foglalkozott. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat óta, hogy a közterhekhez való hozzájárulás alapvető kötelezettsége alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga. A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra, de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után (ABH 1992, 280, 281.). Mindebből következik az is, hogy a korábban nyújtott adómentesség fenntartására általában nincs alkotmányosan levezethető kötelezettsége a jogalkotónak. Az Országgyűlés jogosult adómentességeket megállapítani, de jogában áll a mentességek körének szűkítése is (1416/D/1996. AB határozat, ABH 2002, 788, 792.).

4. A jogalkotó széles körű mérlegelési jogát illetően azonban egységes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is, hogy mind az *ex gratia* juttatásoknál, mind az adókedvezmények megszüntetésénél a szabályozás minimális tartalmi korlátját jelenti egyrészt az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, másrészt az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sérthetése [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49.]. Még az *ex gratia* juttatásoknál is irányadók az Alkotmány jogegyenlőségi tételéből [54. § (1) bekezdése, 70/A. §] és a közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségéből eredő követelmények. A jelen ügyben az indítványok alapján éppen ezekről a kérdésekről kell dönten.

IV.

Az indítványok részben megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt az indítványt bírálta el, amely szerint valamely adózó által megszerzett jövedelem kizárólag a jövedelmet megszerző adózónál vehető figyelembe; eszerint az Alkotmány 70/I. §-a kizárja, hogy adófizetési kötelezettség keletkezzék olyan jövedelemmel összefüggésben is, amelyet a magánszemély nem kap meg.

Az Alkotmány 70/I. §-át az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte.

A házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányosságát vizsgáló 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, azzal a szándékkal, hogy összefoglalja az Alkotmánybíróság közteherviseléssel kapcsolatos gyakorlatát, kifejtette, hogy a ténylegesen meg nem szerzett jövedelem nem adóztatható. A határozat megállapította, hogy „az alanyi kötelezettek által ténylegesen meg nem szerzett jövedelem esetében a közteher (adó) és az alanyi kötelezett jövedelmi helyzete (viszonya) között semmilyen kapcsolat nem mutatható ki, s ez ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos közteherviselés alkotmányi rendelkezésével” (ABH 2006, 674, 683.).

Hasonló elvi álláspontra helyezkedett az úgynevezett elvart adóról szóló törvényi rendelkezéseket vizsgáló 8/2007. (II. 28.) AB határozat is, amely összegezte a fogalmi elemeket a jövedelmi és vagyoni adók tekintetében:

„– az adó (közteher) alanyi kötelezettek jövedelmi és vagyoni viszonyainak való megfelelése;
– az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont jövedelme, illetve vagyona között fennálló közvetlen kapcsolat;
– az alanyi kötelezettek által ténylegesen megszerzett jövedelem, illetve vagyon adóztatása;
– az adó alanyi kötelezettek teherviselő képességével való arányossága”.

A határozat kimondta azt is, hogy „a jövedelmi és vagyoni típusú adók esetében – figyelemmel a konkrét szabályozás összes sajátosságára – az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát valamennyi fogalmi elemének egyidejűleg fenn kell állnia ahhoz, hogy a vizsgált szabályozás megfeleljen az említett alkotmányos mércének. Amennyiben tehát a törvényalkotó – élve széles körű mérlegelési lehetőségével – az alanyi kötelezettek jövedelmét (nyereségét), illetve vagyonát vonja adófizetési kötelezettség alá, akkor a vizsgált szabályozás az esetben felel meg az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt alkotmányi mércének, ha a fent említett fogalmi elemek maradéktalanul teljesülnek, azaz: az adó és az alanyi kötelezettek jövedelme, illetve vagyona között közvetlen kapcsolat áll fenn, az alanyi kötelezettek által ténylegesen (valóságosan) megszerzett jövedelem, illetve vagyon kerül adóztatásra, az alanyi kötelezettek teherviselő képességével arányosan.”

A határozat szerint „a jövedelem (nyereség), illetve a vagyon adóztatása esetén az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányi korlát sérelmét idézheti elő az, hogy ha a vizsgált szabályozásról, illetve annak valamely eleméről kimutatható, hogy az ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet (nyereséget) von adófizetési kötelezettség alá, de ugyanígy az is, ha az adó (közteher) és az alanyi kötelezettek adóztatott jövedelme, illetve vagyona között nem áll fenn a közvetlen kapcsolat” (ABH 2007, 148, 163.).

Az Szja. tv. jövedelmet adóztat, ezért az említett al-

kotmányos követelményeket erre a törvényre is alkalmazni kell. Az Szja. tv. értelmében úgynevezett egyéb jövedelem a családi pótlék. Az Alkotmánybíróságnak ezért vizsgálnia kellett, hogy a családi pótlék adózásnál való figyelembevétele minden esetben ténylegesen megszerzett jövedelemre vonatkozik-e.

[Hangsúlyozni kell, hogy a jelen esetben nem technikai megoldásról van szó, mint a 110/2009. (XI. 18.) AB határozatban [Magyar Közlöny 2009/162 (XI. 18.)] elbírált törvénytől. A közteljesítés rendszerének átalakítását célzó törvényt módosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Krátv.) által bevezetett adóalap-kiegészítés az adóalany által ténylegesen megszerzett, a rendelkezési joga alá került jövedelemre épült. A Krátv. szerinti adóalap-kiegészítés lényegében az adóalapot érintő matematikai műveletként írható le: az adókulcsokat nem az összevont adóalapba tartozó jövedelmekre, hanem (2010. január 1-jétől) annak 127%-ára kell vetíteni. Az adóalapot korrigáló matematikai műveletek vonatkozásában az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy mindaddig, míg a korrekció kiindulási alapja az adóalany által ténylegesen megszerzett jövedelem, s kétséget kizáróan kimutatható a közvetlen összefüggés az adóalany foglalkoztatásával, jövedelemszerző tevékenységével keletkező jövedelem és a korrekció tényező, s ezáltal az adó alapja között, addig a jogalkotó által bevezetett matematikai korrekció megmarad az alkotmányosság határain belül. Az Szja. tv. most vizsgált szabályainál azonban teljesen másról van szó.]

A Cst. 10. § (1) bekezdése szerint „ugyanazon gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egy jogosultat illet meg.” A (3) bekezdés szerint „ha a gyermek együttélő szülők háztartásában él, a családi pótlékot – együttes nyilatkozatuk alapján – bármelyik szülő igényelheti, mégpedig nyilatkozatuk szerint gyermekenként. Megállapodás hiányában az ellátást igénylő szülő személyéről – kérelemre – a gyámhatóság dönt.”

Az Szja. tv. 28. § (18) bekezdése szerint családi pótlék címén az adóévben megszerzett bevételből egyéb jövedelem

a) a családok támogatásáról szóló törvény szerint jogosult magánszemélynél, a vele együtt élő házastársánál, illetve az ilyen bevételt szerző magánszemély élettársánál 50–50 százalék,

b) a családok támogatásáról szóló törvény szerint a családi pótlékre egyedülállóként, illetve egyedülállónak tekintendőként jogosult magánszemélynél – az a) pontban foglaltaktól eltérően – 50 százalék.

Vagyis ez a szabály két irányban is kivételt tartalmaz az alól az általános elv alól, hogy a jövedelem – a magánszemély által az adóévben bármilyen címen és formában megszerzett bevétel egésze [Szja. tv. 4. § (1) bekezdés] – adózni tartozik.

Az egyik kivétel, hogy nemcsak a családi pótlékre jogosult személynél tekinti „egyéb jövedelemnek” a családi pótlék címén megszerzett bevételt (ennek felét), hanem a vele együttélő házastársnál, élettársnál is

(a másik felét), függetlenül attól, hogy a házastárs, élettárs igényelt-e családi pótlékot, van-e ilyen címen személyes bevétele. Habár ez a törvényi technika az úgynevezett házastársi splittingre (házastársi felosztás: a házastársak jövedelmének összeadása, majd felezése, és az ennek megfelelő adózás személyenként) emlékeztet, amely bevett módszer számos országban, mégsem azonosítható vele több, nagyon lényeges különbség miatt. A legfontosabb, hogy az Szja. tv. megoldása nem minden jövedelemre vonatkozik, vagyis csupán részleges. A részlegessége miatt nem minden esetben előnyös a hatása, jöllehet a házastársi splittingnek eredetileg a házasság mint az Alkotmány által védett jogintézmény adójogi támogatása, és nem hátrány okozása a célja. A másik különbség, hogy a szabályozás nemcsak a házastársakra, hanem az élettársra is kiterjed. A harmadik különbség, hogy a családi pótlék megosztása független attól, hogy ténylegesen gazdasági közösségben élnek-e az együttélő érintett személyek, vagy megállapodás alapján, amit a törvények lehetővé tesznek, nem.

A másik kivétel, hogy a családi pótlék címén ténylegesen megszerzett bevételnek csak a felét tekinti jövedelemnek a törvény, ha a családi pótlék teljes összegét megszerző személynek nincs együttélő házastársa vagy élettársa, vagyis egyedülálló. Ez utóbbi esetben jogszabályértelmezési kérdést vet fel, hogy a családi pótlék címén megszerzett bevétel „másik felét” miként kell figyelembe venni az Szja szempontjából: a törvény értelmezhető úgy, hogy a megszerzett családi pótlék másik felét a jogalkotó nem tekinti az egyedülálló személy jövedelmének részének. Ugyanakkor tételes szabály ennek a bevételnek az adózás alól való mentesítésére szövegszerűen nincs: vagyis ha csupán a törvény szövegét nézzük, a pótlék másik fele – az általános szabályok következtében, amelyek mindenféle bevétel egészének az adókötelezettségéről szólnak – adóköteles lenne. Az Alkotmánybíróságnak azonban erről a jogértelmezési kérdésről a jelen esetben nem kell döntenie.

A törvény szabályai alapján azt azonban meg lehet állapítani, hogy az Szja. tv. 28. § (18) bekezdés a) pontja ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet von adóalapba akkor, amikor a családi pótlékre jogosult személy együttélő házastársánál, élettársánál is, fele részben, a családi pótlékot kifejezetten egyéb jövedelemnek tekinti. A Cst. 10. § (1) és (3) bekezdése ugyanis egyértelművé teszi, hogy ugyanazon gyermek (személy) után járó családi pótlék csak egyetlen jogosultat illet meg: a másik szülő e jövedelem felett nem szerez semmilyen rendelkezési jogosultságot. (A törvény szerint, ha a gyermek együttélő szülők háztartásában él, a családi pótlékot – együttes nyilatkozatuk alapján – bármelyik szülő igényelheti, mégpedig nyilatkozatuk szerint gyermekenként. Megállapodás hiányában az ellátást igénylő szülő személyéről – kérelemre – a gyámhatóság dönt.) Mindezekre figyelemmel ezért ez a szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ának az idézett AB-határozatokban említett, értelmezett tartalmával.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi: az Alkotmány házasságot és családot védő szabályára tekintettel (15. §) önmagában nem lenne ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával az olyan megoldás, amely lehetővé tenné, hogy a házastársak válasszanak a jelenlegi személyi adózás, vagy a házastársak jövedelmének összeadása, majd felezése, és az ennek megfelelő adózás (az úgynevezett splitting, felosztás) között.

2. Az Alkotmánybíróság másodsorban azt vizsgálta, hogy az Szja. tv. kifogásolt szabályai sértik-e a teljesítőképesség szerinti adózás követelményét.

Az Alkotmánybíróság említett határozatai az Alkotmány 70/I. §-ából eredő követelménynek tekintették azt, hogy az adó álljon arányban az adóalanyok teherviselő képességével [8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABH 2007, 148, 163.]. A teljesítőképesség szerinti adózás követelménye – noha általában nem érvényesíthető maradéktalanul a jövedelemadók bonyolultsága, más alkotmányos célok követése és az adó gazdaságpolitikai eszköz-szerepe következtében – azt jelenti, hogy azonos gazdasági teljesítőképességű személyeket azonosan kell kezelni, illetve a nagyobb gazdasági teljesítőképességgel rendelkezők jobban adóztathatók. A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel. [A német Alkotmánybíróság gyakorlatában, jóllehet az elvet nem egyetlen alkotmányi szabályhoz kötik, általában a jogegyenlőség (Alaptörvény 3. §) követelményével kapcsolják össze. A teljesítőképesség szerinti adózás (az ún. Leistungsfähigkeitsprinzip) azonban nem követeli meg azt, hogy az adó progresszív legyen (BVerfGE 8, S. 51).]

Az Alkotmánybíróság jogegyenlőséggel összefüggő gyakorlatából figyelmet érdemel az is, hogy „alkotmányellenességhez nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányokozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagos mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg” [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.]. Alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben vannak másokhoz képest azok a személyek, akik családban élnek és gyermekekről való gondoskodási kötelezettségük van.

2.1. A szülők alapvető kötelessége ugyanis a gyermek tartása, mint az Alkotmány 67. §-ában megfogalmazott testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges gondoskodás.

Az Alkotmány a gyermek alapvető jogának megfogalmazásával közvetlen és jelentős kötelezettséget ró a szülőkre, az államra, a társadalomra. Az Alkotmány akkor, amikor a szülők tartási kötelezettségét megfogalmazza, amihez hasonló kötelezettség mást nem

terhel, hatással van a szülők személyes teljesítőképességére. A gyermekükről az Alkotmány szerint saját háztartásukban gondoskodó szülőknek mint az Szja. tv. adóalanyainak mind a személyes gazdasági teljesítőképessége, mind a személyes adóteherviselő képessége eltér azokétól, akik egyedül élnek vagy gyermeket nem nevelnek.

A gyermek tartására az Alkotmány alapján kötelezően fordítandó javak nyilvánvalóan csökkentik azt az összeget, amely felett a szülők, együttesen, vagy külön-külön szabadon rendelkezhetnek. A szülők személyes adóteherviselő képessége ezért nem azonos azoknak a magánszemélyeknek az adóteherviselő képességével, akiket az Alkotmány 67. §-a szerinti kötelezettség nem terhel, hanem kisebb.

A családi pótlék a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájárulás. (A Cst. 1. §-a szerint a „törvény célja, hogy a családok szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése érdekében meghatározza az állam által nyújtandó családtámogatási ellátások rendszerét, formáit.”) A gyermeknevelés költségei a szülőknél annál nagyobbak, minél több gyermekről kell gondoskodniuk az Alkotmány 67. § (1) bekezdése alapján.

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában abból indult ki, hogy 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. Az Alkotmány 67. § (1) bekezdése minden gyermek számára biztosítja a jogot a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Ez az alkotmányi rendelkezés „a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők), az állam és a társadalom alapvető kötelezettségeit megszabva” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 524, 525.), egyben a jogalkotó alkotmányos kötelezettségét határozza meg a gyermek megfelelő fejlődését biztosító feltételek megteremtésére.

Az Alkotmánybíróság – az Alkotmány 15. §-a, 16. §-a és a 67. § (1) bekezdése összefüggéseit figyelembe véve – több határozatában is rámutatott, hogy e rendelkezések az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozzák meg, mely a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg, és amelyek formája, módja, mértéke az alkotmányi rendelkezésből nem következik [731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 807.; 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 405.; 429/B/2001. AB határozat, ABH 2005, 987, 991–992.; 666/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 2061, 2063–2064.; 844/E/2005. AB határozat, ABH 2007, 2544, 2547.].

Az Alkotmánybíróság egy későbbi, 32/1998. (VI. 25.) AB határozata ugyanakkor a rendelkező részben állapította meg: „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások ösz-

szessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.” (ABH 1998, 252.).

Az Alkotmány 67. § (1) bekezdésében írt védelem és gondoskodás ezért legalább azt kell jelentse, hogy a gyermek családjának és az államnak az Alkotmányból eredő kötelezettsége van arra, hogy a gyermek emberhez méltó létezése minimális feltételeihez szükséges javakat biztosítsák. Család hiányában egyedül az állam lenne köteles a gyermekekről gondoskodni. [A gyermeki létminimum adómentességének követelménye megtalálható a német alkotmánybíróság gyakorlatában: eszerint az Alaptörvénynek abból a szabályából, amely szerint a házasság és a család az állam különleges védelme alatt állnak (Art. 6 Abs.1.), az következik a gyakorlat értelmében, hogy egy család adóztatásánál a család tagjaira eső létminimumösszeget adómentesen kell hagyni. Lásd pl.: Beschluß des Zweiten Senats vom 10. November 1998 – 2 BvL 42/93 –.] Ez olyan alkotmányjogi szempont, amelyet a 70/I. §-ból levezetett, különös jogegyenlőségi tétel, a teljesítőképesség szerinti adózás követelménye érvényesülésénél, fokozottan kell figyelembe venni.

A vizsgált szabályok a családi pótlékhoz, a gyermeknevelés költségeihez való állami hozzájáruláshoz fűznek adójogi következményt, de eközben csak az adóalany személyes jövedelme számít, és nem a rászorultság: nem számít az, hogy a családnak a tagjai mekkora egy főre eső jövedelemből élnek.

Az adóterhet nem viselő járandóság lényege ugyanis, hogy az összege nem adózik, de „feljebb tolja” a többi jövedelmet. Adóterhet nem viselő járandóságnál ezért nem csupán technikai szabályról van szó. A családi pótlék összegének hozzászámítása az összevont adóalapba tartozó jövedelemhez a hatályos Szja. tv. mellett (amely ennél a jövedelemnél két sávot tartalmaz és két, 18 és 36 százalékos adókulcsot) felfelé tolja, magasabb adókulcs alá eső sávba helyezi az eddig adómentes családi pótlék mellett szerzett személyes jövedelmet. Akinek az éves személyes jövedelme – függetlenül gyermekei számától – a családi pótlék összegével együtt meghaladja az 1,9 millió forintot (az alsó jövedelmi sáv határát), a családi pótlék összegének 18 százalékaival több adót fizet, mint eddig, és ez egyedül annak a következménye, hogy a családi pótlék „egyéb jövedelem”, adóterhet nem viselő járandóság lett.

A támadott szabályok következtében több adót fizethetnek az ugyanannyi gyermeket nevelő azok a szülők, akiknél ugyanazt a jövedelmet egyetlen kereső személy szerzi meg (és az alsó jövedelmi sáv határát átlépi), mint ahol ugyanezt a jövedelmet kétkeresős családban élő, de az alsó jövedelmi sávot külön-külön át nem lépő szülők, együttelve szerzik meg. Ez sérti az adóalanyok teherviselő képessége [8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABH 2007, 148, 163.] szerinti adózás követelményét. A szabályozás az ugyanolyan teherviselő képességű személyek között hátrányos kü-

lönbséget tesz aszerint, hogy a család egy- vagy kétkeresős. [Az Alkotmánybíróság 60/1995. (X. 6.) AB határozata vizsgált egy olyan, alkotmányjogi szempontból a jelen ügyben vizsgálthoz hasonló szabályozást, amely az egygyermekes, együttélő szülők családi pótlékra való jogosultságát attól tette függővé, hogy csupán az egyik vagy mindkét szülő folytat-e kereső foglalkozást. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az a különbségtétel, amely az egy gyermeket nevelő, de egyébként rászorult családok között aszerint különböztet, hogy a rászorultságot egy vagy két kereset alapozta-e meg, az egyébként rászorult egygyermekesek vonatkozásában az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő diszkriminatív rendelkezés volt.]

Ezért azok a támadott szabályok, amelyek a családi pótlék adómentességét megszüntetve a családi pótlékot adóterhet nem viselő járandósággént rendelik figyelembe venni, személyes jövedelemként, a hatályos Szja. tv. többkulcsos adótáblája mellett – az Szja. tv. 3. § 72. b) pontjának „családi pótlék címén megszerzett bevételből egyéb jövedelemként figyelembe vett összeg,” szövegrésze, 11. §-ának (5) bekezdése, a 28. § (18) bekezdése –, alkotmányellenesek, az Alkotmány 70/I. §-ából eredő jogegyenlőségi tétel sérelme miatt.

2.2. Az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatban (ABH 1995, 188, 192.), valamint az 52/1995. (IX. 15.) AB határozatban és a 60/1995. (X. 6.) AB határozatban nem minősítette feltétlenül alkotmányellenesnek a családi pótlék rászorultságtól való függővé tételét – ami azt jelentette, hogy a családban egy főre eső bizonyos jövedelem elérése esetén nem volt jogosultság családi pótlékra –, de rámutatott azokra az alkotmányos korlátokra és követelményekre, amelyekre figyelemmel kellett volna lennie a jogalkotónak a rendelkezések megalkotásánál. Az Alkotmánybíróság már e korábbi határozataiban is megállapította, hogy a családi pótlék rendszerének átalakítása, az alanyi jogú rendszerek rászorultsági alapúvá tétele önmagában nem alkotmányellenes, ha a változtatás bevezetésére megfelelő idő áll rendelkezésre, és az egyes rendelkezések Alkotmányba foglalt szabályt vagy alapjogot nem sértenek. E megállapítások az érintettek teljes körére vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság e gyakorlatára értelmében a családi pótlék a gyermekre tekintettel a családi jövedelmet egészíti ki, vagyis a család mint gazdasági egység egészét kell nézni akkor, amikor az a kérdés, támogasson-e az állam valamennyi családot, vagy a tehetősebbeket nem.

A most vizsgált szabályok azonban nem a családi pótlék rendszerét alakítják át közvetlenül, hanem az érintetlenül hagyott családi pótlékhoz sajátos adójogi következményt fűznek. Családi pótlékra jogosult marad mindenki az általános szabályok szerint, aki eddig is az volt, jövedelmi, vagyoni viszonyaitól, egyéni vagy családi rászorultságtól függetlenül: a most vizsgált adójogi következmény eleve nem alkalmas érvényesíteni rászorultsági szempontokat. A családi pótlék adóalapba vonása is minden jogosultat egyformán érint; az adójogi

hatás nem függ attól, hogy a jogosult személy családjában mekkora az egy főre eső jövedelem.

Az adójogi hatás csupán attól függ, hogy a jogosultnak mekkora az összevont adóalapba tartozó személyes jövedelme, és milyen összegű családi pótlékot kap. E körülményekből azt a következtetést lehet levonni, a most hatályos, többkulcsos, az összevont adóalaphoz sávós, progresszív adóábrát tartalmazó Szja. tv. mellett előfordulhat: minél magasabb a személyi jövedelem, és minél több gyermek után kell figyelembe venni a magánszemély személyes jövedelménél a családi pótlékot, a magánszemély annál több adó fizetésére lesz köteles. Az ugyanis, hogy a családi pótlék adóterhet nem viselő járandóság, azt eredményezi, hogy azok a magánszemélyek, akiknek az összevont adóalapba tartozó személyes jövedelme a hatályos Szja. tv. mellett a magasabb adókulcs szerinti adósávba tartozik eredetileg – vagy esetleg csupán a családi pótlék beszámítása folytán –, az alacsonyabb és a magasabb adókulcs különbözete szerinti mértékben a jövedelmükhöz számítható családi pótlék egy részét elveszítik. A számított adójukból ugyanis a családi pótlékra eső, a családi pótlék csekély összege miatt azonban csak az alacsony adókulcs szerint kiszámított adót vonhatják le. Ez a veszteség annál nagyobb, minél magasabb a magasabb adókulcs alá eső személyi jövedelem. [Az Szja. tv. 34. § (1) bekezdése szerint a számított adót csökkenti az adóévi összevont adóalap részét képező adóterhet nem viselő járandóságok együttes összegének az adóábra szerint kiszámított adója.]

3. A 3/1994. (I. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte: Az Abtv. [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény] 40. §-a értelmében, ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, azt teljesen vagy részben megsemmisíti. Az Alkotmánybíróságnak ezért az Abtv. alapján az Szja. tv. támadott rendelkezéseinek megsemmisítéséről kellett volna rendelkeznie. Az elbírált esetben azonban a törvény támadott szabályainak részleges megsemmisítése a szövegösszefüggésekre, a jogszabályoknak a gyakorlatban való alkalmazhatósága szempontjaira is figyelemmel lehetséges volt.

Az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy a vizsgált rendelkezések teljes egészben való megsemmisítése az alkotmányellenessé nyilvánítottnál hátrányosabb helyzetet eredményezhetne, hiszen adómentességi szabály hiányában a családi pótlék teljes egészében adókötelessé válna és adóterhet viselne. Ezért a támadott és alkotmányellenessé nyilvánított szabályok részleges megsemmisítése jöhetett csak szóba. Ez indokolja az Szja. tv. 28. § (19) bekezdése egyes szövegrészeinek hatályban tartását a többi rész részleges megsemmisítése mellett.

Az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lennie arra is, hogy a hatályban maradó normaszövegnek minden esetben meg kell felelnie a jogbiztonság követelményének. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jog-

szabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményének érvényesítésétől saját működése körében sem tekinthet el; ha a jelen ügyben csak az alkotmányellenesnek nyilvánított szövegrészeket semmisítette volna meg, úgy jogbizonytalanságot teremtett volna az alkotmányellenességgel közvetlenül nem érintett többi rendelkezések – az Szja. tv. 28. § (19) bekezdés a)–e) pontjai, a 48. § (2), (6) bekezdéseinek és a 49. § (7) bekezdésének az „[ideértve különösen a családi pótlék-
nak a 28. § (18) bekezdése szerint jövedelemnek minősülő megosztott részét]” szövegrészei – tekintetében. Az alkotmányellenesnek nyilvánított szabályok hiányában kérdésessé válna az említett rendelkezések mikénti alkalmazása: ezek a szabályok önmagukban nem állnának meg, a jogalkalmazásban értelmezhetlenek lennének. Ezért – a jogbiztonság követelményére tekintettel – az Alkotmánybíróság ezeket a szabályokat is megsemmisítette.

Ezek miatt az okok miatt az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes szövegrészeket a rendelkező részben foglaltak szerint semmisítette meg. Ennek következtében a 2009-es adóév végétől a családi pótlék ismét adómentes bevétel lesz.

4. Az Abtv. 43. § (4) bekezdés feljogosítja az Alkotmánybíróságot arra, hogy az Abtv.-ben szereplő időponttól eltérően határozza meg az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.

A jelen ügy körülményeit az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogbiztonság követelménye és az érintett személyek jogainak védelme a szabályozás – hatálybalépésének időpontjára – visszaható hatályú megsemmisítését indokolja.

5. 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 rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.]

Mivel az Alkotmánybíróság a vizsgált szövegrészeket az Alkotmány 70/I. §-ába ütközőnek minősítette, ezért a családi pótlék adóalapba vonására vonatkozó szabályozásnak az Alkotmány többi, az indítványokban hivatkozott rendelkezésével való ellentétét nem vizsgálta.

V.

1. Az indítványok között van olyan, amely az Art. némely szabályát támadja, az Alkotmány 70/A. §-a és 70/I. §-a sérelmére hivatkozva.

Az Art. 52. § (4) bekezdése *h)* pontja és a törvény 3. számú melléklete *F) b)* pontja csupán bevallási, adatszolgáltatási kötelezettségről szól. Ezek a szabályok nem hozhatók összefüggésbe az Alkotmány 70/A. §-a és 70/I. §-a rendelkezéseivel, ezért az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

2. Több indítványozó kezdeményezte az áfa normál kulcsának felemeléséről szóló szabályok, és ezzel összefüggésben az egyik kedvezményes kulcs alá tartozó termékek, szolgáltatások meghatározásáról szóló szabályok vizsgálatát [Áfa. tv. 82. § (1) és (3) bekezdése, 3/A. számú melléklete].

Az áfa közvetett adó, ahol az adó alanya és az adó teherviselője nem azonos. Ebben az esetben az adó az adóalany áthárítja a végső felhasználóra, a fogyasztóra: annak terhét a vásárló fizeti meg. A közvetett adók esetében az adó teherviselője nem köteles arra,

hogy az adóalanyánál az adófizetési kötelezettséget keletkeztető tényállást megvalósítsa. Az Alkotmány 70/I. §-a ezért a közvetlen adóknál azt a követelményt támasztja, hogy az adó mértéke általánosan, mindenkire kiterjedően, azonosan kerüljön megállapításra. Az Áfa. tv. kifogásolt szabályai nem különböztetnek személyek szerint. Az Alkotmány 15. és 16. §-ából nem lehet levezetni az áfa mértékére vagy a kedvezményes kulcsok alá eső termékek, szolgáltatások körére irányadó követelményeket sem. Az adórendszernek a maga egészében kell megfelelnie az Alkotmány 70/I. §-ából eredő követelményeknek.

Nem állapítható meg ezért, hogy az Áfa. tv. támadott szabályai sértik az Alkotmány 15. és 16. §-át az-
zal, hogy a normál kulcsot az eddigieknél magasabb mértékben határozzák meg, és ennek során, változatlanul, nincsenek tekintettel a közvetlenül a gyermekneveléssel összefüggő termékek, szolgáltatások adójára. Az Alkotmánybíróság ezért elutasította az Áfa. tv. 82. § (1) és (3) bekezdése, 3/A. számú melléklete rendelkezéseit támadó indítványokat.

Budapest, 2009. december 15.

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

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

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

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

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

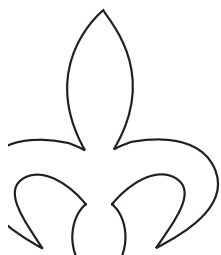
*Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

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

*Alkotmánybírósági ügyszám: 806/B/2009.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 184. számában.*



TANULMÁNYOK

AZ ALKOTMÁNYVÉDELEM KIEMELT TÁRGYA: A JOGALKOTÁS (TÖRVÉNYALKOTÁS) ALKOTMÁNYOSSÁGA*

Holló András

a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának helyettes elnöke

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmányban rögzített legfontosabb hatásköre a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata, s az alkotmányellenesség megállapítása esetén a törvények és más jogszabályok megsemmisítése.¹ Az Alkotmánybíróság többi hatáskörét az Alkotmány felhatalmazása alapján, az Alkotmánybíróságról szóló 1989 évi XXXII. törvény (továbbiakban: Abtv.) határozza meg.²

A köztársaság kikiáltása és a rendszerváltó alkotmánymódosítás kihirdetését [1989. október 23.] követően, nem egészen három hónap múlva [1990. január 1-jétől] az Alkotmánybíróság megkezdte működését.³ Az Alkotmánybíróság, mint az Alkotmány – Alkotmány által felhatalmazott – őrzője e kiemelkedő közjogi pozíciójából adódóan – az alkotmányozó hatalom szerveként – életre keltette és húsz év óta életben tartja az Alkotmányt, annak mindkét szabályozási területét, nevezetesen: a közhatalom gyakorlásának alaprendjére, az államszervezet működésére és az állampolgárok alapvető jogaira vonatkozó szabályokat.

Ez a tanulmány az Alkotmánybíróságnak az államszervezet alkotmányos működése védelmében hozott határozatai közül a jogalkotás alkotmányosságát vizsgáló döntéseket mutatja be, illetőleg elemzi.

Az alkotmányos jogalkotás jogállami mércéi

Az Alkotmánybíróság folyamatosan bontotta ki a jogállam tartalmi elemeit, mint alkotmányossági mércéket, amelyek elsősorban a jogalkotás alkotmányos követelményeit jelentik, ugyanakkor az alapjoggyakorlás garanciájaként is értelmezendők. E tanulmány e jogállami mércéket nem e második összefüggésben, hanem közvetlenül, a jogalkotás feletti alkotmányossági kontroll nézőpontjából tárgyalja.

A jogállam „nélkülözhetetlen elemének” minősítette

az Alkotmánybíróság a jogbiztonságot, amely az alkotmánybírósági gyakorlatban a jogalkotás alkotmányosságának a legáltalánosabb, legátfogóbb és a legtöbbszőr szerepet kapó mércéje. A jogbiztonság tartalmát az Alkotmánybíróság 1992-ben így határozta meg: „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 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 követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.”⁴

Ebben az idézett megfogalmazásban már benne van a „normavilágosság” és a „kellő idő” később, mint önálló jogállami mércék, a jogbiztonságból derivált jogállami követelmények. Lényegében egymásra épülő jogállami tartalmi elemekről, „rétegekről” van szó.

A következő évben az Alkotmánybíróság az állampolgári jogvédelem oldaláról teszi hangsúlyossá a jogállamiság nélkülözhetetlen alkotóelemének tartalmi összetevőit: „A jogbiztonság követelménye – többek között – azt is jelenti, hogy

- az állampolgárok jogait és kötelezettségeit törvényben, meghatározott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,
- a jogalanyoknak legyen lehetőségük arra, hogy az elhatározásaikat a jog előírásaihoz tudják igazítani.

Nyilvánvaló ugyanis, hogy a jogállamban senkit sem érhet hátrány amiatt, mert valamely jogszabályt a jogalkotó hibájából – akár azért, mert később tették közzé, akár azért, mert visszamenőleges hatályú alkalmazását rendelték el – előzetesen nem ismerhette meg.”⁵

A „kellő idő” és a „normavilágosság”, mint önálló alkotmányossági mérce mellett az Alkotmánybíróság a jogbiztonság tartalmába vonja a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát is.

A „kellő idő” követelmény 1992-ben vált önálló jogállami mércévé, amikor az Alkotmánybíróság alkot-

* Az Alkotmánybíróság angol nyelvű jubileumi kiadványában megjelent, „Az alkotmányos jogállam védelme az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlatában”. c. tanulmány II. fejezete

¹ Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdések

² „Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők 2/3-ának szavazata szükséges.” [Alk. 32/A. § (6) bekezdés].

³ Az Alkotmány működéséről született első tanulmányt lásd a szerzőtől: az Alkotmánybíráskodás Magyarországon (az első kilenc hónap gyakorlatának tükrében). Magyar Közigazgatás 1991. évi 1. szám.

⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59. 65.

⁵ 14/1993. (III. 9.) AB határozat, ABH 1993. 428. 429.

mánysértőnek minősítette egy adott jogszabály kihirdetése napján történő hatálybaléptetését.⁶ Az Alkotmánybíróság a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban: Jat.) 12. § (3) bekezdését a jogszabály hatálybalépésénél a „kellő idő” követelményét előíró rendelkezését, – az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséhez emelve – alkotmányos követelménynek minősítette: „Az Alkotmánybíróság konkrét ügy kapcsán elvi jelentőséggel mutat rá, hogy az önmagát demokratikus jogállamnak valló Magyar Köztársaságban nem tartható fenn az az előző évtizedekben kialakult, s mára alkotmányellenessé vált gyakorlat, hogy a jogalkotó szervek esetenként mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonságot, mind az 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében megfogalmazott, garanciális jelentőségű szabályt figyelmen kívül hagyják, s olyankor is a kihirdetés napján léptetik hatályba a jogszabályokat, amikor az egyértelműen sérti a jogszabály rendelkezései által érintettek alkotmányos jogait.”⁷ Ugyanakkor hozzátette azt is, hogy nincs objektív mércéje a felkészülési idő meghatározásának; az adott szabályozandó társadalmi viszony és ehhez kapcsolódóan a szabályozás jellege (a korábbi szabályozáshoz képest előnyösebb vagy hátrányosabb szabályozás) alapján kell a jogalkotónak esetről esetre meghatározni a hatálybaléptetéshez szükséges időt. A felkészülési idő tartamának megállapításánál a jogalkalmazó hatóságok számára becsülhető idő mellett a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek „reális időszükségletét” is figyelembe kell venni. A „kellő idő” alkotmányjogi mércéjét, alkotmányossági szempontú elbírálhatóságát illetően az Alkotmánybíróság kijelentette: „...alkotmányjogi szempontból is elbírálható, ha valamely jogalkotó szerv – anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdek szorítaná erre – a jogszabályt a kihirdetés napján lépteti hatályba, s ekként nem csupán a minimális felkészülési időtől fosztja meg az érintetteket, de gyakorlatilag még a jogszabály előzetes megismerésének lehetőségétől is.”⁸ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem zárta ki az azonnali hatálybaléptetés indokoltságát „fontos és másként érvényre nem jutható” társadalmi érdekből, amit az Alkotmánybíróság esetről esetre meg fog vizsgálni. A „kellő idő” hiánya miatti alkotmánysértést az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította.⁹

⁶ A Kereskedelmi Vámtarifa módosításáról szóló 2/1991. (II. 11.) NGKM–PM rendelet a kihirdetés napján léptette hatályba a vámtarifa és díjtételek módosítását. Az ügyfelet, aki a megállapított vámtartot kifizette, egy hónap múlva további összeg befizetésére kötelezték, hivatkozva a jogszabály módosítására, amely a vámkezelés időpontjában már hatályban volt. A bíróságot az eljárás felfüggesztette és az Alkotmánybírósághoz fordult a Jat., illetve az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme miatt.

⁷ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155, 158.

⁸ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 159;

A 797/B/2001. AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte az egyidejűséget. ABH 2004. 1719.

⁹ Lásd pl.: 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997. 298; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999. 798.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 1999. 123.

A „normavilágosság” követelménye – úgyszintén a jogbiztonság önállósodott mércéjeként – a jogszabály szövege megfogalmazásának jogbiztonsági mércéje; a szabálykövetésnek egyik elengedhetetlen feltétele a közérthetőség. „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.”¹⁰

A büntetőjogi tényállásoknál kap kiemelt jelentőséget a normavilágosság követelménye: „...egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátozni kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.”¹¹

A „normavilágosság” sérelme közvetve alapjogsérelmet is involválhat. Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlatában ez többször felmerült: fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák „ellehetetlenítik”¹² az állam alkotmányos kötelezettségét, az alapjog jogvédelmi garantálását.

Az Alkotmánybíróság a normavilágossági mércétől elhatárolta a jogalkotási technikák (kogencia, dispozitivitás) megítélését. Ez nem tartalmi része a normavilágosság alkotmányjogi követelményének: „Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy a jogbiztonságot nem érintő normatartalmakat célszerűségi, jogtechnikai szempontból minősítse.”¹³

Önmagában a jogalkalmazási mérlegelést kizáró, vagy azt szélesebben biztosító jogi szabályozás a normavilágosság alkotmányos követelménye szempontjából nem releváns.¹⁴

A Jat. 12. § (2) bekezdése szerint a jogszabály a ki-

¹⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992. 84; 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 142.

¹¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167, 176. Az Alkotmánybíróság az „egyesülési joggal való visszaélés” büntetőjogi tényállását minősítette alkotmánysértőnek a törvényi tényállás – normatartalom – határozatlan volta miatt: „...mivel nem határozza meg az általa büntetni rendelt magatartások fogalmilag mely bűncselekményhez kapcsolódnak, magában hordozza az egyesüléshez való jog önkényes korlátozásának lehetőségét.” [58/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997. 348, 353.]

¹² „A szolgálati titok meghatározatlan minősége, teljes fogalmi tisztázatlansága önmagában is alkotmányellenes, mert nem felel meg a jogállamiság lényegét adó jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] követelményének, egyúttal kifejezetten sérti az Alkotmány 8. § (1) bekezdése és a 61. § (1) bekezdése kontextusában az állam alapjogvédelmi kötelezettségét.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 177, 193.]

¹³ 21/B/1994. AB határozat, ABH 1996. 476, 478.

¹⁴ „Nem helytálló az indítványozó ama vélekedése, hogy különböző, a jogalkotás körében világszerte alkalmazott szabályozási technikák közül egyedül az felel meg az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében deklarált jogállamiságnak, amely merev, a legapróbb részletekre is kiterjedő szabályozást foglal magában, és ily módon semmiféle „mozgásteret” nem ad az ügyben eljáró hatóság számára.” [847/B/1996. AB határozat, ABH 1996. 644, 645.]

hirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság a Jat.-nál szélesebben értelmezve, a jogbiztonság külön elemeként nevesítette ezt a tilalmat, és ezáltal alkotmányos szintre emelte. Eszerint a jogalkotás akkor is alkotmányossági tilalomba ütközik, ha a hatálybaléptetés ugyan nem volt visszamenőleges, de a jogszabály rendelkezését „– erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint –” a jogszabály hatálybaléptetését megelőzően már létező jogviszonyokra is alkalmazni kell.¹⁵

A bizalom elvét, a kiszámíthatóságot, mint tartalmi elemet a visszamenőleges hatály tilalmával összekapcsolva állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy mi lehet az alkotmányos korlátja a jogszabály által biztosított (adó) kedvezmény módosításának. „Más a helyzet akkor, ha az állam nem pusztán az adóügyi jogszabályban állapít meg valamely adókedvezményt, hanem kifejezetten abból a célból bocsát ki egy jogszabályt, hogy a gazdasági élet szereplői számára hosszú távra szóló garanciákat nyújtson. Az állam természetesen ilyenkor is jogosult a jogszabály módosítására, ennek azonban nem csupán az a korlátja, hogy az érintettek kedvezőtlen módosítás nem lehet visszamenőleges hatályú, hanem az is, hogy a módosítás hatálya általában nem terjedhet ki azokra a természetes és jogi személyekre, akik (amelyek) az állami garanciában bízva a módosítás hatálybalépése előtt kezdtek hozzá a kedvezményezett tevékenységhez.”¹⁶

A visszamenőleges jogalkotás tilalmának sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság a hatályba lépett jogszabálynak a hatálybalépéshez képest későbbi időpontban történő kihirdetése miatt. A jogszabály 2001. július 1-jén lépett hatályba, de kihirdetésére 2001. július 5-én került sor: „Ennek megfelelően 2001. július 1-je és július 5-e közötti időszakra a törvény új rendelkezéseit kell alkalmazni anélkül, hogy a törvény egyik alapvető érvényességi kelléke, a kihirdetés megtörtént volna.”¹⁷

Amennyiben jogerős határozat hozza létre az anyagi jogi jogviszonyt, az Alkotmánybíróság megelőző eljárási szakban a megváltozott jogszabály alkalmazásának elrendelését nem minősítette visszamenőleges jogalkotásnak: „...az Alkotmánybíróság megállapította, mivel az építési anyagi jogi jogviszonyok kizárólag a jogerős építési engedély alapján jönnek létre, így nem ütközik a visszamenőleges jogalkotás tilalmába az Ör. azon rendelkezése, amely a változtatási tilal-

mat a jogerős határozattal le nem zárt ügyekre is kiterjedő hatállyal rendelte el.”¹⁸

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogbiztonság tartalmának érvényesülési körébe vonta a jogalkotó hatáskörök elhatárolását, egyben a jogforrási hierarchia védelmét (a törvény és a rendelet viszonyát) és a törvényalkotási eljárás alkotmányosságának kiemelt kérdéseit, úgymint a kétharmados törvényhozást és a közjogi érvényesség (érvénytelenség) kérdését.

A jogforrási hierarchia védelme (törvényalkotás, rendeletalkotás, hatásköri konfliktusok)

Az Országgyűlés és a Kormány jogalkotó hatáskörének elhatárolása, a törvény jogforrási pozíciójának védelme az Alkotmánybíróság eljárásában elsősorban a kormány jogalkotó hatáskörének terjedelme oldaláról merült fel. A jogforrási hierarchiát az Alkotmány meghatározza: a kormány rendelete nem lehet ellentétes a törvénnyel [Alkotmány 35. § (2) bekezdés], a miniszeri rendelet a kormányrendelettel, illetőleg a törvénnyel [Alkotmány 37. § (3) bekezdés] és az önkormányzati rendelet a „magasabb szintű jogszabállyal” [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés jogalkotó hatáskörének terjedelmét illetően egyértelművé tette, hogy az a jogforrási hierarchiában „lefelé” nyitott, azaz a kormány ún. eredeti jogalkotó hatásköre, amikor törvényi rendelkezés hiányában egy adott életviszonyt először szabályoz, nem jelent „foglalást” a kormány részére. Az Országgyűlés – alkotmányosan – az addig kormány szintű szabályozást bármikor törvényi szintre emelheti. Ugyanakkor a törvényi szinten szabályozott életviszony szabályozása már „foglalást” jelent. „A kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálózó felsorolást tartalmaz, semmiképpen sem tekinthető zárt alkotmányi taxációnak. Időről időre az Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni és melyek azok a tárgykörök, amelyekben a rendeleti szintű szabályozás elegendő és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotó hatáskörrel rendelkezőknek.”¹⁹ Az idézett álláspontját erősítette meg az Alkotmánybíróság, amikor ismételten kihangsúlyozta, hogy az Országgyűlés jogalkotó hatásköre, az Alkotmány keretei között, „...teljes és korlátlan.” A Kormány – függetlenül attól, hogy az Alkotmányban meghatározott feladatkörében ún. „eredeti” jogalkotó hatáskörét – törvényi felhatalmazás alapján – „végrehajtó” jogalkotó hatáskörét gyakorolja, „nem rendelkezik az Országgyűlés által el nem vonható, kizárólagos jogalkotó hatáskörrel”.²⁰

A hivatkozott határozataira utalással hagyta helyben az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bi-

¹⁵ „E jogbiztonsági minimum hiányában – tehát a költségvetési év tartama alatt az állam korlátozás nélküli és a forrásszerkezetre is kiható módon avatkozhat be az önkormányzatok költségvetésébe – az önkormányzatok gazdasági önállósága gyakorlatilag megszűnne, emellett az állami beavatkozás korlátlanága összeegyeztethetetlen lenne az önkormányzatnak az Alkotmány IX. fejezetben meghatározott alkotmányjogi helyzetével.” [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994. 316, 325.]

¹⁶ 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994. 74, 76.

¹⁷ 797/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1437, 1440.

¹⁸ 818/H/2003. AB határozat, ABH 2004. 1978, 1980.

¹⁹ 53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001. 414, 417.

²⁰ 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2004. 567, 572.

zottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozatát, amelyben az „Egyért-e Ön azzal, hogy a magyarországi autópályán a belső sávban a megengedett legnagyobb haladási sebesség 160 km/h legyen?” – kérdést hitelesítette. Az Alkotmánybíróság a kifogást – a korábbi határozatokban kifejtett érvekre utalva – elutasította, miszerint önmagában az a tény, hogy a sebességhatár megállapítását jelenleg kormányrendelet tartalmazza, nem zárja ki, hogy az Országgyűlés azt a jövőben saját hatáskörében törvényi szinten szabályozza a megengedett sebességhatárt.²¹

A Kormány jogalkotó hatáskörét értelmező alkotmánybíróági határozatok alapvetően a hatáskör terjedelmére, alkotmányos hatáira vonatkoznak. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a Kormány védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait. Ezt az alkotmányi rendelkezést értelmezve mondta ki az Alkotmánybíróság – már működésének első évében –, hogy ebből a tételből a Kormány jogalkotó hatásköre közvetlenül is levezethető: „Az alkotmányos rend és az állampolgárok jogainak védelme egyaránt azt a kötelezettséget rója a Minisztertanácsra, hogy szükség esetén, külön felhatalmazás nélkül is ellássa jogalkotó feladatait.”²²

A Kormány jogalkotási hatáskörét jellemzően az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontjában előírtak keretében gyakorolja, nevezetesen a törvényt végrehajtó rendeletalkotás útján. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a felhatalmazó törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezése önmagában nem teszi alkotmányellenessé a korábban hatályos törvényi felhatalmazáson alapuló, még hatályos kormányrendeletet. A rendelet meghozatalakor meglévő alkotmányos feltételek alapján kell a még hatályos kormányrendelet alkotmányosságát e formai alkotmányjogi nézőpontból megvizsgálni: „Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a Kormány a törvények végrehajtását biztosítja, ehhez hatáskörében eljárva rendeleteket bocsáthat ki. Mindaddig, amíg az Alkotmány hivatkozott általános felhatalmazása alapján született vagy hatályban tartott kormányrendelet nem ellentétes valamely törvényi rendelkezéssel, alkotmányos sértés nem állapítható meg.”²³

A Kormány törvénykezdeményezési jogát biztosító [Alkotmány 25. § (1) bekezdés] és a törvények végrehajtására vonatkozó alkotmányi kötelezettségét előíró [Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pont] alkotmányi rendelkezéseinek együttes értelmezése alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a Kormány törvénykezdeményezési joga egyben kötelezettsége is. Nem terjeszkedik túl a jogalkotási hatáskör alkotmá-

nyos határain a Kormány, ha a törvényjavaslat koncepcióját formalizálva, kormányhatározatban rögzíti: „A Kormányhatározat alapján előterjesztett bármely törvényjavaslat, ha azt az Országgyűlés nem fogadja el, nem válik törvénnyé.”²⁴

Itt kell megemlíteni a Kormány és az önkormányzati rendeletalkotás hatásköri viszonyát értelmező alkotmánybíróági határozatot, amely alkotmányos sértőnek minősítette és megsemmisítette a Jat. 10. §-ában a Kormány számára biztosított rendeleti úton adható felhatalmazást önkormányzati rendeletalkotásra. „Az Alkotmánybíróság – értelmezve az Alkotmány 35. § (1) bekezdés b) pontját az Alkotmány 40. § (3) bekezdésével összefüggésben – kimondta, hogy ez az alkotmányi rendelkezés nem tekinthető olyan generális felhatalmazásnak, amely a kormány számára mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladat- és hatásköröket telepítő jogalkotás előtt megnyitná az utat.”²⁵

A miniszteri rendeletalkotás alkotmányossága a miniszter helyettesítése kapcsán merült fel. A Kormány tagjai és az államtitkárok felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvényt módosító 2006. évi LVII. törvény fenntartotta, hogy az államtitkár – törvény által korlátozottan – a miniszter teljes jogkörű helyettese. Tekintettel arra, hogy a rendeletalkotás tekintetében nem volt törvényi korlát, a helyettesítési jogkör erre is kiterjedt. Az Alkotmánybíróság alkotmányos sértő mulasztást állapított meg, arra tekintettel, hogy az Országgyűlés a hivatkozott törvényben – a miniszter helyettesítése kapcsán – nem szabályozta a miniszteri jogalkotó hatáskör átruházásának a tilalmát.²⁶

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azáltal, hogy az állami szervek jogalkotó hatásköre az Alkotmányon alapul, a jogalkotó hatáskör kereteinek meghatározása, módosítása (elvétele) – s e hatáskör gyakorlásában a helyettesítés is – az Alkotmány szabályozási tárgykörének van fenntartva: „...e hatáskör gyakorlásának esetleges átruházása is az „alapító norma”, az Alkotmány szabályozási tárgya kell hogy legyen, azaz „a helyettesítésnek” is az Alkotmányon kell alapulnia.”²⁷

Az önkormányzat rendeletalkotási hatásköre feletti alkotmánybíróági kontroll az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörében hozott határozatainak tetemes részét teszi ki.²⁸ Az alkotmányossági vizsgálat tárgya az önkormányzati jogok védelmén és értelmezésén túl, nagyrészt a törvényt végrehajtó rende-

²¹ 90/2008. (VI. 19.) AB határozat, ABK 2008. június, 893–894.

²² 22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990. 83, 86.

²³ 307/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 527, 528.

²⁴ Az adott ügyben hozott kormányhatározattal kapcsolatban mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy „...a Kormány nem lépte túl alkotmányos hatáskörét, hanem élt azzal, s még burkoltan sem vonta el – nem is vonhatta el – az Országgyűlés jogalkotó hatáskörét”. [14/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998. 126, 131.]

²⁵ 1/2001. (I. 17.) AB határozat, ABH 2001. 31, 37.

²⁶ 37/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006. 480.

²⁷ 37/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006. 485.

²⁸ Az egyik ún. közjogi háromtagú tanács kizárólag az önkormányzati rendeletalkotás alkotmányossági kontrolljával foglalkozik.

letek jogforrási hierarchiába illeszkedésének alkotmányossági követelménye [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés]: a helyi rendelet megmaradt, vagy túllépte a törvényi felhatalmazásból eredő törvényi kereteket.

Néhány példán keresztül bemutatva az Alkotmánybíróság gyakorlatát:

– A szociális ellátások juttatási feltételeit meghatározó önkormányzati rendeletet az Alkotmánybíróság azért minősítette alkotmányosértőnek, mert a lakásfenntartási támogatásra jogosultak köréből való kizárásokat *contra legem* szabályozta. Az Alkotmánybíróság megállapította: „Az önkormányzat rendeletében a lakásfenntartási támogatás nyújtását nem kötheti olyan feltételekhez, amely a lakásfenntartási támogatás törvényi rendelkezéseivel ellentétesen, azaz rászorulókat kizár a támogatásból.”²⁹

– A helyi iparüzési adóról szóló önkormányzati rendelet alkotmányosértő voltát azért állapította meg az Alkotmánybíróság, mert a rendelet a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 41. § (1) bekezdése szerinti helyi iparüzési adó tekintetében előírt adóelőleg-fizetési kötelezettség alól mentesítési szabályt állapított meg. „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint törvényi felhatalmazás alapján kizárólag a felhatalmazás keretei között szabályozhat a képviselő testület, a felhatalmazás kereteit túllépő, azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvényvel, sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat.”³⁰

– A rendezési tervet módosító helyi rendelet azáltal vált alkotmányosértővé, hogy a helyi építésügyi hatóság hatáskörébe utalta az ún. „területfelhasználási övezetek” módosítását, holott a helyi építésügyi szabályzat és ennek keretében az övezetmódosítás az önkormányzati rendelet törvényben előírt szabályozási tárgya – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) által is tiltottan – át nem ruházható hatáskör. Az önkormányzati rendeleti szabályozás tehát „...megsértette az Ötv. 10. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt hatásköri tilalmat és túllépte a Jat. 10. §-ában, valamint az Ötv. 16. § (1) bekezdésében szabályozott rendeletalkotási jogkörét. A felhatalmazás nélküli magasabb szintű jogszabállyal ellentétes önkormányzati rendeleti rendelkezések az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütköznek.”³¹

A jogalkotási hatalommal való visszaélés címén semmisítette meg az Alkotmánybíróság az ún. változ-

tatási tilalomról³² szóló építésügyi tárgyú önkormányzati rendeletet. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatára hivatkozott, miszerint a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem kiterjed e tilalom az egész jogrendszerre. A közjogban ennek alkotmányos alapja az Alkotmány jogállami klauzulája [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Eszerint a sérelem azáltal következik be, hogy a jogalkotó valamely intézményt – itt: a változtatási tilalmat – nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használta fel.³³ Az Alkotmánybíróság mérlegeléssel a tilalom és az azzal elérni kívánt cél összevetésével hozta meg döntését: „A változtatási tilalom célja (...) egy adott terület megóvása attól, hogy azon visszafordíthatatlan beavatkozások történjenek.” A vizsgált ügyben ez nem volt megállapítható; egy adott intézmény szervezeti átalakítását az Alkotmánybíróság nem találta olyannak, amely az idézetben foglalt következményre vezethetne: „A változtatási tilalom elrendelésének indokai nem állnak fenn, az önkormányzat tehát jogalkotó hatalmával visszaélve alkalmazta a tulajdonjog gyakorlását jelentős mértékben korlátozó jogintézményt.”³⁴

A törvényalkotási eljárás alkotmányossága

Az 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvény bevezette az ún. alkotmányerejű törvény kategóriáját, azzal az indokolással, hogy tehermentesítse az Alkotmányt. Ennek a (leendő) törvényi formának a tárgyai a legfontosabb állami szervek (pl. Alkotmánybíróság, bíróságok, önkormányzatok), valamint az állampolgári alapjogok. A törvényi szabályozás szerint e törvények az Alkotmánnyal együtt alkotják a „magyar közjog jogszabályainak legfelsőbb szintjét”. Az eredeti alkotmányozó cél akár pozitív eredménnyel is járhatott volna, ugyanis az alkotmányerejű törvény célzott funkciója az Alkotmány közvetlen végrehajtása, illetve annak kiegészítése volt. Az Alkotmány és az alkotmányerejű törvények együtt alkották volna – mint erre a törvény indokolása utalt – az alkotmányszintű normarendszert. Csakhogy az alkotmányerejű törvényhozási tárgyak nagyszámú alkotmányi nevesítése már a kormánytöbbség erőteljes korlátozásának, a kormányzati felelősség relativizálásának veszélyét rejtette magában. Ez indokolta az 1990. évi XL. törvénnyel történő alkotmánymódosítást, az alkotmányerejű törvényi forma megszüntetését és az új – a határozatképes Országgyűlés 2/3-ának szavazatával elfogadandó – két-

²⁹ 9/1998. (III. 27.) AB határozat, ABH 1998. 421, 424.

Lásd még e tárgyban: a 46/2004. (XII. 18.) AB határozatot, ABH 2004. 943.

³⁰ 46/2005. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2005. 697, 703.

Lásd még hasonló tárgyban: a 30/2003. (VI. 2.) AB határozatot, ABH 2003. 818.; és a 22/2001. (VI. 29.) AB határozatot, ABH 2001. 620.

³¹ 64/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004. 108, 1011. Lásd még e tárgyban: az 53/2004. (XII. 10.) AB határozatot, ABH 2004. 979.; és a 24/2005. (VI. 24.) AB határozatot, ABH 2005. 650.

³² Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény értelmében a helyi önkormányzat rendelettel változtatási tilalmat írhat elő a helyi építésügyi szabályzat, illetőleg szabályozási terv készítésére vonatkozó írásos megállapodás megléte esetén, a helyi építésügyi szabályzat, illetőleg a szabályozási terv készítésének időszakára, azok hatálybalépéséig, de legfeljebb három évig.

³³ 31/1998. (V. 25.) AB határozat, ABH 1998. 240, 245–246.
³⁴ 125/2008. (X. 17.) AB határozat, ABK 2008. október, 1381, 1384.

harmados törvényi forma bevezetését. A módosítás fenntartotta lényegében az eredeti alkotmányozási célt, nevezetesen azt, hogy maradjanak kiemelt törvényhozási tárgyak, amelyek elfogadottsági szintje a tárgy alkotmányos jelentőségénél fogva – ha nem is az alkotmányozás szintjén – kapjon erősebb hangsúlyú legitimációt.

A minősített többségű törvényalkotás az alkotmánybíróági gyakorlatban jelentős szerepet kapott.

A kétharmados törvényhozás első átfogó értelmezését – az alapvető jogok, mint törvényhozási tárgyak viszonyában – az Alkotmánybíróság 1993-ban hozott határozatában adta meg. A határozat rendelkező részében megfogalmazott elvi tétel szerint az Alkotmánynak az alapjogok törvényi szabályozására előírt minősített többségi követelménye „...nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre. Ez a törvény az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg.” Ez az alkotmányos követelmény azonban „...nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg”.³⁵ Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában lényegében a parlamentarizmus elvének védelméből kiindulva vetette el azt az értelmezést, hogy csakis kétharmados törvénnyel lehetne rendelkezni az adott törvényhozási tárgy minden vonatkozásáról, amely tárgyra nézve az Alkotmány minősített többséget ír elő: „A parlamentarizmus lényegével ellenkezne azonban az olyan értelmezés, amely kizárná az egyszerű többséget abból, hogy az illető alapjogokra vonatkozóan – a kétharmados törvényre tartozó koncepcionális kérdéseken kívül – politikai elképzeléseinek megfelelően rendelkezék: végrehajtásukat szabályozza, továbbá garanciákat építsen ki, saját koncepciója szerint igazítsa érvényesülésüket az adott körülményekhez.”³⁶

Az Alkotmány a minősített törvényhozási tárgy terjedelmét tartalmi ismérvek alapján tartotta meghatározónak: „Az alapjogokra vonatkozó törvényi szabályok között vannak olyanok, amelyek kétharmados törvényre tartoznak és vannak olyanok, amelyek egyszerű többséggel alkotott törvényre; ez a két csoport tartalmi ismérv alapján elhatárolható.”³⁷

Az Alkotmánybíróság e határozatában az alapjogok, mint kétharmados törvényhozási tárgyak tekintetében fejtette ki álláspontját, de ez nyilvánvalóan az ún. „államszervezeti kétharmadok”, az alkotmányos intézmények (pl. bíróságok, Alkotmánybíróság, önkormányzatok) esetében is irányadó, ahogy az a később ismertetésre kerülő határozatokból következik.

Az Alkotmánybíróság e tartalmi mérce meghatározásával, lényegében saját hatáskörébe vonta a kéthar-

madosság alkotmányossági megítélését. Az Alkotmánybíróság szerint a kétharmados törvényhozás alkotmányos célját a parlamentáris rendszer egészének nézőpontjából kell megítélni. Következésképpen a kétharmados szabályozási szintű törvény tartalmát nem módosító részletszabályozás lehet a törvényi szabályozás „második lépcsője”, a kétharmados törvényhez illeszkedő, ahhoz kapcsolódó egyszerű többséggel elfogadott törvény. A kétharmados alkotmányos követelménye tehát az Alkotmányban így rögzített törvényhozási tárgy koncepcionális elemeinek, lényeges tartalmának ebben a törvényalkotási eljárásban való szabályozását jelenti. Az egyszerű parlamenti többség védelme, a törvényalkotó fent értelmezett szabadsága közjogi vita (alkotmánybíróági eljárás kezdeményezése) esetén az Alkotmánybíróság értelmezésétől függ.

A köztársasági elnök indítványára született határozat a minősített törvényhozás 1993-as mércéjét annyiban szigorította, hogy ez az alkotmányi előírás nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtása tárgyában kiadott törvényhozásra vonatkozik, „...hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni.”³⁸ Az Alkotmánybíróság külön kiemelte, hogy az adott ügyben az 1993-as határozathoz képest nem arra kellett választ adni, hogy egy új szabályozandó tárgykörre vonatkozó szabályozás elfogadásához minősített vagy egyszerű többségre van szükség, hanem arra, hogy a törvényalkotó a kétharmados szavazati aránnyal elfogadott törvény módosításakor mérlegelhet-e a kétharmadoság kérdésében. Ha az Alkotmánybíróság azt tapasztalja, hogy egy kétharmados törvény egyszerű törvény általi módosítása annak akár csak részletszabályait érintené, ez esetben sem mellőzhető e minősített törvényalkotás alkotmányos követelményének érvényesítése.³⁹

E tárgykörben született későbbi határozatok az 1999-es határozat szigorú jogpozitívista mércéjét az 1993-as határozat irányába lágyították.

Az Alkotmánybíróságnak azt az alkotmányjogi problémát kellett megválaszolnia, hogy a kétharmados szavazati aránnyal elfogadott törvény egyes rendelkezései átemelhetők-e „átírhatók-e” – egyszerű többséggel elfogadott törvénybe (nyilván ilyen szavazati aránnyal)?

Az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kétharmados törvény egyes rendelkezéseinek átemelése egyszerű többségi szavazattal elfogadott törvénybe, önmagában, direkt módon nem sérti a kétharmados törvényalkotás alkotmányi előírását. Az átemelt kétharmados szabály tartalma alapján kell

³⁵ 4/1993. (II. 12.) AB határozat rendelkező rész B. pontja, ABH 1993. 49.

³⁶ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993. 62.

³⁷ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993. 63.

³⁸ 1/1999. (II. 24.) AB határozat rendelkező rész 1. pontja, ABH 1999. 25.

³⁹ 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999. 39.

dönteni a törvényalkotási eljárás alkotmányosságáról. Az Alkotmánybíróság elvi élel hangsúlyozta, hogy a kétharmados szavazati aránnyal elfogadott törvény nem tekinthető a törvényhozói akarat – a politikai konszenzus – olyan általános megelőlegezésének, amely ezáltal automatikusan biztosítja a kétharmados törvény normatartalmának a rendes törvényalkotási eljárásban meghozott törvényekbe való átvételének, beépítésének a lehetőségét. Az átemelés, átvétel, ha az átemelt, átvett kétharmados törvény lényeges (koncepcionális) tartalmát érinti, nem tekinthet el e minősített törvényhozás alkotmányos követelményétől: „... a kétharmados törvényhez koncepcionálisan kapcsolódó rendelkezések, illetve a törvény lényegéhez tartozó normák átvétele általában ugyanazt a kétharmados többségi törvényhozói döntést igényli, mint amit az Alkotmány a kétharmados körben eredetileg előírt. Az átvett kétharmados törvényi rendelkezés egy minőségileg új szabályozási összefüggés részévé válik, része lesz egy új törvényalkotási eljárásnak. Az egyszerű többségű törvényhozói akarat nem olvashatja magába az eredetileg minősített törvényhozói akaratot.”⁴⁰ Következésképpen ez a határozat az Alkotmánybíróság mérlegelésébe adta az átemelés tartalmi értékelését. A kétharmados törvény nem lényeges (nem koncepcionális) normatartalmának átemelése alkotmányosan része lehet az egyszerű szótöbbséggel elfogadott törvénynek.

A minősített és az ún. egyszerű (szótöbbségű) törvényalkotás összekapcsolhatóságának egy másik összefüggése vetett fel alkotmányjogi problémát, nevezetesen: az egyszerű törvény azon kitétele, hogy az adott kétharmados törvényt az egyszerű törvényben foglaltak szerinti „eltéréssel” kell alkalmazni. Ez a megoldás alkotmányosan indokolható, avagy sérti a kétharmados törvényalkotás alkotmányos védelmét? Az Alkotmánybíróság e kérdés eldöntésénél, utalva a formai különbségre, de lényegében a kétharmados törvény „átemelési mércéjét” alkalmazta: „Az adott ügyben nem a kétharmados törvény kifejezett megváltoztatásáról (kiegészítéséről) van szó, illetőleg nem a kétharmados törvényből való „átemelésről”, hanem az egyszerű törvény által kétharmados törvényi szabályozáshoz képest „eltérő” szabályozásról. A kétharmadosság alkotmányos követelménye ebben az esetben a kétharmados törvény és az egyszerű szótöbbségű törvényben megfogalmazott ún. „eltérő szabályok” viszonyában vizsgálандó.”⁴¹ Következésképpen az Alkotmánybíróság esetenként vizsgálja meg, hogy a kétharmados törvénynek egyszerű törvényben szabályozottak szerint eltérő alkalmazása érinti-e a minősített törvénynek az Alkotmányból folyóan kétharmados szavazati arányt igénylő, s ezáltal lényeges normatartalmát vagy sem. Az egyszerű törvényben szabályozott eltérés csak akkor alkotmányos, ha az egyszerű

törvény a minősített törvény lényeges tartalmától való eltéréstől rendelkezik és ezáltal a kétharmados törvényt tulajdonképpen módosítja.

A törvényalkotás alkotmányi és törvényi szabályhoz kötöttségének megsértése esetén a közjogi érvénytelenség címén az alkotmányos sértés kimondásának lehetőségét az Alkotmánybíróság 1997-ben vetette fel és 2003-ban ennek alapján hozott törvényt megsemmisítő határozatot.

1997-ben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az olyan törvény, amely a megalkotására előírt szabályokat maradéktalanul nem tartja be „...formai okból alkotmányos sértő (érvénytelen). Az ilyen formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetés napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.”⁴² A megsemmisítés alapja tehát a közjogi érvénytelenség, amely „...a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.”⁴³ Az Alkotmánybíróság még két döntésében ismételte meg a törvény közjogi érvénytelenség címén való megsemmisíthetőségét, de megmaradt a figyelemfelhívás szintjén.⁴⁴

2003-ban az egészségügyi szolgáltatókról és az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről szóló 2003. évi XLIII. törvény (Kórháztv.) alkotmányossági felülvizsgálatának eredményeként az Alkotmánybíróság az egész törvényt közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette. A közjogi érvénytelenség oka az volt, hogy a köztársasági elnök „vétó” alapján a törvény újratárgyalásának alkotmányi és házszabályi előírásai jelentősen sérültek. Az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a köztársasági elnök Alkotmányban biztosított hatáskörében megfogalmazott észrevételei („vétója”) alapján lefolytatott újratárgyalás a törvényhozási folyamat része. Az erre vonatkozó szabályok nyújtanak biztosítékot a törvény érdemi újratárgyalásához, ezért be nem tartásuk az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének és egyben az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét idézi elő. „Ez pedig az adott jogszabály formai alkotmányellenességét vonja maga után.”⁴⁵ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kórháztv.-nek a köztársasági elnök döntését követő újratárgyalása során az érdemi tárgyalás feltételeit biztosító eljárási szabályokat megsértették. Ezáltal „...sérelmet szenvedett mind az Alkotmány 26. § (3) bekezdése, mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve és formálissá vált, kiüresedett az Alkotmány 26. § (2) bekezdésében a köztársasági elnök számára biztosított jo-

⁴² 29/1997. (IV. 29.) AB határozat rendelkező rész 2. pontja, ABH 1997. 122.

⁴³ 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997. 128.

⁴⁴ 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997. 331, 332.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozatban a fenti határozatra hivatkozással az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „...a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye”. (ABH 1999. 325, 349.)

⁴⁵ 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003. 676, 684.

⁴⁰ 31/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001. 258, 269.

⁴¹ 95/B/2001. AB határozat, ABH 2003. 1327, 1335.

gosítvány gyakorlása. Ennélfogva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hibás törvényhozási eljárás a törvény közjogi érvénytelenségét idézte elő.”⁴⁶

Ügyszintén a közjogi érvénytelenség volt az alapja az Alkotmánybíróság döntésének amikor a költségvetés jóváhagyására vonatkozó speciális törvényalkotási eljáráshoz kapcsolódó és az általános törvényalkotási eljárási szabályait negligáló törvenymódosítások alkotmányosértő voltát állapította meg.

Az elmúlt törvényszerkesztési eljárásának végeredménye volt az ún. „salátatörvény”. Eszerint a költségvetési törvényhez – annak részeként – jelentős számban kapcsolódtak a költségvetéssel legfeljebb távoli összefüggésbe hozható – tartalmukat tekintve a legkülönbébb – törvények módosításai.

2006-ban, a 2005. évi költségvetésről szóló 2004. évi CXXV. törvényhez 44 törvenymódosítás kapcsolódott. Az Alkotmánybíróság e módosításokat a törvényalkotás alkotmányi szabályainak megsértése miatt, mint erre fentiekben utaltam, közjogi érvénytelenség címén megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlésnek a költségvetés jóváhagyására vonatkozó, nevesített alkotmányi hatásköréből kiindulva [Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pont] állapította meg, hogy a költségvetési törvényt (Kötv.) „...külön, önálló jogi aktussal (törvénnyel) kell elfogadni. E tárgykör külön említése (kiemelése) kötelezővé (törvényességi feltétellé) teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgykortól elkülönítve döntsön. Az Alkotmányban külön megnevezett hatáskör önálló döntéssel való gyakorlásának követelménye a felőle történő külön szavazás és azt megelőző elkülönített vita.”⁴⁷ Erre tekintettel a speciális („nevesített”) törvényhozási tárgyhöz (Kötv.) egyéb törvenymódosítások – függetlenül a Kötv.-hez való közvetlen vagy közvetett viszonyuktól – nem illeszthetők. Az ilyen összekapcsolás a törvényalkotási eljárás alkotmányi szabályának megsértését, ezáltal a kapcsolt módosítások tekintetében közjogi érvénytelenséget eredményez. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint: „...a Kötv. megalkotásakor a törvényalkotó megsértette mind az Alkotmány 19. §-ában nevesített tárgykörű törvény megalkotására előírt eljárási rendet, de ugyanígy a módosító rendelkezések a Kötv.-be építésébe is alkotmányosértést követett el, mivel az utóbbiak megalkotásánál nem biztosította a demokratikus törvényalkotási eljárás során figyelembe veendő rendelkezések maradéktalan érvényesülését. A részleges közjogi érvénytelenség abban áll, hogy

addig amíg a Kötv.-nek kifejezetten a költségvetésről szóló részei alkotmányosak (minthogy azokat a megalkotásukra irányadó előírások betartásával tartották be), addig az ezen kívüli törvenymódosításoknál hiányzott a demokratikus törvényalkotás szabályainak a betartása.”⁴⁸

Ezt a döntését az Alkotmánybíróság lényegében a 2003-ban hozott – s abban a közjogi érvénytelenségre vonatkozó korábbi megállapításait szintetizáló – határozatában megfogalmazott tételére alapította: „Az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok sérelmével meghozott döntéseknek nincs sem alkotmányos legalitása, sem demokratikus legitimitása.”⁴⁹

* * *

E tanulmány megírását követően az Alkotmánybíróság – 2010. december 31-i hatállyal – megsemmisítette a Jat.-ot.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság döntését lényegében azzal indokolta, hogy az 1988. január 1-jén hatályba lépett Jat. nincs összhangban az Alkotmánnyal. Ezt a megállapítást támasztja alá – mint erre e tanulmány is kitért – a Jat. egyes rendelkezésének megsemmisítése, valamint egyes rendelkezésének alkotmányi szintre emelése, alkotmányossági mércéként kezelése. [Így például a „kellő időnek” és a visszamenőleges jogalkotás tilalmának [Jat. 12. § (2) és (3) bekezdése] az Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmakénti értelmezése].

Az Alkotmánybíróság e határozatában az Alkotmány 7. § (2) bekezdése és a Jat. viszonyát értelmezve hangsúlyozta, hogy a jogszabályok kötelező erejének a jogi forrása maga az Alkotmány. Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmében a Jat. a „jogalkotás rendjét” szabályozhatja. Ennek a terminusnak a jelentésével, tartalmával kell harmonizálnia az új törvénynek: „Az Alkotmányban említett »jogalkotás rendje«, mint törvényhozási tárgykör eszerint maga a jogalkotási eljárás, illetve a jogszabályok közzététele (mint a jogalkotási eljárás részei), de nem a jogforrások meghatározása.”⁵¹ Az Alkotmánybíróságnak ez a határozata és a jogalkotási eljárás alkotmányosságát – korábbi döntéseiben – meghatározó mércéi lesznek irányadóak egy új „Jat.” megalkotásánál: „A mai alkotmányos rendszerben tehát a »jogalkotás rendje« fogalmán (...) egyedül az Alkotmány szerint máshol és másképpen nem szabályozott a jogalkotással kapcsolatban álló tárgyak értendők.”⁵²

⁴⁶ 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003. 689.

⁴⁷ 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006. 101, 108.

⁴⁸ 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006. 114.

⁴⁹ 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006. 115.

⁵⁰ 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, Magyar Közlöny 184. szám

⁵¹ Magyar Közlöny 45175. oldal

⁵² Magyar Közlöny 45176. oldal

AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS ÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS KAPCSOLATÁNAK EGYES KÉRDÉSEI*

Trócsányi László
alkotmánybíró

1. A kapcsolat általános jellemzői

A politológusok és jogtudósok előszeretettel vizsgálják az Alkotmánybíróság viszonyát az egyes politikai tartalmat képviselő hatalmi ágakkal kapcsolatban.¹ Az alkotmánybíráskodás és a rendes bírászkodás közötti kapcsolatok elemzése terén azonban sokáig egyfajta óvatosság volt a jellemző. Sólyom László szavait idézve: „Ütközés tehát nincs. Viszont érintkezés is alig: a rendes bíróságok nem nyitottak az alkotmánybíráskodás felé”.² Ennek számos indoka lehetett: a rendes bíróságok kezdetben valóban távolabbról figyelték az Alkotmánybíróság munkáját, eldöntendő, hogy az Alkotmánybíróság a rendes bíróságok riválisa-e vagy sem, az Alkotmánybíróság veszélyezteti-e a Legfelsőbb Bíróságnak az egységes jogalkalmazást biztosító szerepét vagy sem, az Alkotmánybíróság nem kíván-e az igazságszolgáltatás csúcshelyévé válni?³ Kölcsönös óvatosság, egyfajta *modus vivendi* volt a jellemzője ennek az időszaknak, melynek lényege az egymás érdekkörei tiszteletben tartásának kötelezettsége. Ennek tudható be, hogy a rendes bírák az alkotmánybíráskodás kezdeti időszakában nem éltek annak lehetőségével, hogy az eljárás felfüggesztése mellett konkrét normakontrollt kezdeményezzenek az Alkotmánybíróság előtt, és az Alkotmánybíróság is óvatosan járt el olyan ügyekben, amelyek a bírói szervezet szakmai érzékenységét bánthatták volna.⁴ En-

nek következménye volt az, hogy ebben az időszakban az ügyvédi kar is távolról figyelte az Alkotmánybíróság határozatait, az ügyvédek a bíróságok előtti eljárásokban pertaktikai szempontokból is viszonylag ritkán hivatkoztak az Alkotmánybíróság döntéseiben foglalt megállapításokra, a bíróságok sem idézték határozataikban az Alkotmánybíróság jogértelmezéseit.⁵ Noha a kezdeti időszakban az alkotmánybíráskodás és a rendes bírászkodás viszonylatában kölcsönös fenntartások mutathatók ki, a sarokkövek letételére mégis ebben az időszakban került sor. Az Alkotmánybíróság az élő jog elméletének elfogadásával az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy a jogszabályok tartalmának meghatározásakor azok bírói értelmezésére is figyelemmel van. Ezáltal az Alkotmánybíróság nem pusztán a jogi norma betűszövegét tette vizsgálódása tárgyául, hanem annak a bírói gyakorlatban való rögzülését is.⁶ Az „élő jog” alkalmazása annak elismerése, hogy az Alkotmány alatti jogszabályok értelmezése elsődlegesen a bíróságok feladata. Az élő jog figyelembevétele során az Alkotmánybíróság nem a jogszabály helyes értelmét határozza meg, csak elfogadja a jogszabálynak azt a jelentését, amit a bíróságok annak tulajdonítanak.⁷ Az alkotmányos követelmény bevezetése is üzenet volt a jogalkalmazók számára. Az Alkotmánybíróság elsőként a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatban fejtette ki az alkotmányos követelmény funkcióját, jelezve, hogy a norma megsemmisítése helyett – a jogrendszer kímélete érdekében – alkotmányos követelményben határozza meg a jogszabály alkotmányos értelmezésének tartományát.

Az alkotmánybíráskodás kezdeti időszaka a bíróságok függetlenségével kapcsolatos számos fontos döntést hozott. Ezek közül kiemelkednek azok, amelyek a bírói vezetők kinevezésének rendszerével, a bírák kizárásával, a bírói önkormányzati szervek szerepével, az igazságügyminiszter jogosítványával, vagy az

* Jelen cikk a Szegedi Ítéletgyűlés és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara szervezésében „Az Alkotmánybíróság és a »rendes« bíróságok – 20 év tapasztalatai” címmel 2009. október 30-án megtartott szakmai konferencián elhangzott előadás alapján készült.

¹ Lásd: Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Tempus „Összehasonlító Jogi Kultúra” projektumának kiadványai, szerk. dr. Varga Csaba, Budapest, 1995. 9–31. o.

² Lásd: Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 235. o.

³ Lásd: Schmidt Péter: Az Alkotmánybíróság és a központi államszervezet. Alkotmánybíráskodás. Unió, Budapest, 1993, 199. o.

⁴ Jó példa erre, hogy az ún. Jánosi-ügy – 57/1991. (XI. 8.) AB határozat –, melyet követően az Alkotmánybíróság már óvakodott attól, hogy jogerős bírói határozatot alkotmányjogi panasz elbírálása eredményeképpen megsemmisítsen. Ennek indoka az, hogy a Jánosi-ügyben hozott alkotmánybíráskodási döntést a rendes bíróságok éles kritikával fogadták. Az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására vonatkozó eljárást a későbbiekben az 1999. évi XLV. tv. szabályozta, és ezáltal az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciója érvényesülhet.

⁵ Jelen cikk szerzője korábbi ügyvédi praxisában a gyakorlatban is megtapasztalta, hogy a rendes bíróságok a kezdeti időszakban az Alkotmánybíróságot elsősorban politikai szervként azonosították. Ez összefüggésben állt azzal, hogy a bírák az Alkotmányt elsősorban politikai dokumentumnak tekintették.

⁶ Lásd az alkotmánybíráskodás normaértelmezéséről: André Alen–Michel Melchior: Rapport. général. Les relations entre les Cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales, y compris l’interférence en cette matière, de l’action des juridictions européennes. Conférence des Cours constitutionnelles européennes. XIème Congrès. Vanden Broele, Brugge. 61–63. o.

⁷ Péter Paczolay–Lóránt–Csink–Diána Mecs: Fields of Competence of the Constitutional Court. In: Paczolay, Péter (szerk.): Twenty Years of the Hungarian Constitutional Court. MKAB, Budapest, 2009, 22–23. o.

igazságügyi igazgatás kérdéskörével foglalkoztak. Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában alkotmányos követelményt fogalmazott meg a bírák és a bírósági vezetők akkori kinevezési rendszerével kapcsolatosan, rögzítve, hogy a bírák és a bírósági vezetők kinevezésénél alkotmányos követelmény az, hogy a más hatalmi ághoz tartozó kinevező – vagy a kinevezést tartalmilag meghatározó előterjesztő – politikai meghatározottságának hatását a bírói hatalmi ág érdemi közrehatása vagy más, a bírói hatalmi ágon kívüli ellensúly semlegesítse. Megjegyzendő, hogy az 1997-ben végbement igazságszolgáltatási reformmal, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács alkotmányos szintű megjelenítésével, az igazságügyi igazgatás rendszere megváltozott, és így a korábbi struktúrára vonatkozó alkotmánybíróági határozatok döntő részben már nem aktuálisak.

A bírói függetlenséget érintő döntéseken túlmenően az Alkotmánybíróság számos olyan határozatot hozott, amelyek a bíróságok feladatkörével, hatáskörével kapcsolatosak. Az Alkotmánybíróság döntésének következményeképpen alakult ki a közigazgatási bíráskodás rendszere, miután az Alkotmánybíróság a 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban megállapította az Országgyűlés alkotmányosértő mulasztását, miután a jogalkotó elmulasztotta a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályozását. Ugyancsak az Alkotmánybíróság állapította meg a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban a törvényességi óvás jogintézményének alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenségnek, az államhatalmi ágak elválasztásának szélesebb értelmét határozta meg, amely a bírónak a bírói szervezeten belüli függetlenségére is kiterjed.

Az alkotmánybíráskodás második tíz esztendejében az igazságszolgáltatáshoz való viszonyban változások következtek be. A legfontosabb újdonság az, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. §-ának értelmezése útján megállapította hatáskörét a jogegységi határozatok alkotmányossági kontrollját illetően. A jogegységi határozatokkal kapcsolatos alkotmánybíróági döntések a jogirodalomban széles körű vitát váltottak ki, és a mai napig maradtak olyan kérdések, amelyek az államhatalmi ágak elhatárolása szempontjából érzékenynek minősülnek. A kezdeti időszakhoz képest eltérés az is, hogy a bírák az utóbbi években egyre gyakrabban kezdeményezik az alkotmánybíróági eljárást. Ez azt mutatja, hogy az alkotmánybíróági joggyakorlat kezd ismertté válni a jogalkalmazói körökben, és ma már nem ritka az, amikor a bíró korábbi alkotmánybíróági döntésekre hivatkozva kéri egy adott jogszabály alkotmányossági ellenőrzését. Az Alkotmánybíróság határozatait, alkotmányértelmezése úgy tűnik, hogy óvatosan, de kezd beépülni a rendes bíróságok ítéleteibe, egyfajta párbeszéd jelei mutathatók ki a kétfajta bíráskodás között.⁸ Nem vitatható, hogy ennek az újfajta

viszonynak csak a kezdetén állunk. Azok a kritikák is jogosnak tűnnek, amelyek azt igazolják, hogy olykor az Alkotmányra, vagy alkotmánybíróági döntésekre történő bírósági hivatkozások csak az ítélet „díszítőelemeként” jelennek meg.⁹ Mindezek ellenére észlelhető egyfajta előrelépés, ma már nem az a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság egyfajta igazságszolgáltatási csúcsszervvé kívánna-e válni, van-e az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között alá- és fölérendeltségi viszony vagy sem, hanem sokkal inkább az alkotmányos jogértelmezés közös felelőssége, az alkotmányos szervek közötti együttműködés elmélyítése a cél.

2. Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok jogértelmező tevékenysége

Mindkét bírói testület jogértelmező tevékenységet lát el, a jogértelmezés célja és tárgya azonban más. Az Alkotmánybíróság jogértelmezésének a célja az, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése útján a jogszabályok alkotmányossága tekintetében döntést hozzon. Az Alkotmány értelmezését valamennyi hatáskörében eljárva gyakorolja [36/1992. (VI. 10.) AB határozat] azzal, hogy absztrakt alkotmányértelmezés csak tiszta alkotmányjogi, alkotmányértelmezési viták eldöntésére szolgálhat, meghatározott indítványozói kör beadványa alapján. Ezen belül a testület az utólagos normakontroll és egyéb hatásköreiben is explicit vagy implicit módon értelmezi az Alkotmányt. Alkotmányértelmező feladata azonban nem zárja ki, sőt feltételezi, hogy az Alkotmánybíróság eljárása során a vitatott jogszabályokat önállóan, a bírói gyakorlatra figyelemmel értelmezi, és az alkotmányossági vizsgálat során az eljárás alá vont, így értelmezett jogszabályt veti össze az Alkotmány egyes rendelkezéseivel.¹⁰ Ezzel szemben a rendes bíróságok, a jogvita eldöntése céljából az alkalmazandó jogszabályokat értelmezik, és jogértelmező tevékenységük alapján hozzák meg

lenére – társadalomra veszélyesség hiányában nem valósította meg az a cselekmény, hogy a terheltek egy aktuális politikai esemény ellen agitálva olyan plakátot helyeztek el közterületen, amelynek az önkényuralmi jelképek által képviselt eszmével analógiát vonva kívántak ösztönözni az elkövetők által ellenzett politikai esemény elutasítására. BH 2009.131). Legf. Bír. Gfv. XI. 30.419/2006. (A helyi önkormányzat a tulajdon igényét az önkormányzati törvény alapján – amennyiben azt a vagyonátadó bizottságnál 1995. március 31-ig nem terjesztette elő – a bírósági eljárásban is érvényesítheti, ha bizonyítani tudja, hogy az alperes kizárólagos tulajdonába adott szennyvízelvezető rendszer olyan, több helyi önkormányzat szükségletét kielégítő, jelentősebb közcélú vízi létesítmény, amelyet az állam tulajdonából az érintett települések önkormányzati közös tulajdonába kellett volna adni. – BH 2009.22).

⁹ Bencze Mátyás kutatásaira hivatkozik: D. Tóth Balázs–Enyedi Krisztián–Halmi Gábor–Németh Attila–Polgári Eszter–Sólyom Péter: Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában. Bíróságok mérleg. Szerk. Fleck Zoltán. Pallas, Budapest, 2008, 87. o.

¹⁰ Lásd: Patyi András: (Provokatív) gondolatok az Alkotmánybíróság hatósági ügyértelmezése körében (a jegyzői birtokvédelmi hatáskör kapcsán). Új Magyar Közigazgatás 2008/1. sz. 17–20. o.

⁸ Az Alkotmánybíróság jogértelmezésére hivatkoznak pl. az alábbi ítéletek: Legf. Bír. Bfv. III. 1037/2006. (Az önkényuralmi jelkép használatának vétségét – formális tényállászerűsége el-

döntéseiket. A rendes bíróságok sincsenek elzárva attól, hogy az alkalmazandó jogszabályok jogértelmezése során az Alkotmány paragrafusait is bevonják vizsgálódásukba. Más kérdés, hogy a rendes bíróságok mennyire kívánnak ezzel élni. Elviekben előfordulhat, hogy a bíró felvállalja azt, hogy egy jogszabály alkotmány-konform értelmezését maga adja meg, bár az eddigi bírói gyakorlat azt bizonyítja, hogy a bírák ritkán élnek az alkotmány-értelmezés lehetőségével.¹¹ Ennek indoka az is, hogy az *erga omnes* hatályú alkotmány-értelmezés monopóliuma az Alkotmánybíróságnak, melyet a Legfelsőbb Bíróság sem vitat. A követendő út az, hogy amennyiben a bíró arra a következtetésre jut, hogy egy konkrét ügyben alkalmazandó jogi norma az Alkotmányba ütközik, az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze.

Az „élő jog” az Alkotmánybíróság gyakorlatában

A bírói jogértelmezéshez való viszonyát illetően az Alkotmánybíróság már korai határozatában pozicionálta magát [57/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Ebben a döntésében a testület leszögezte, hogy az alkotmánybírósági törvény szerint nem rendelkezik hatáskörrel a bírói, jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben egy jogszabálynak többfajta értelme van, és azt a jogalkalmazási gyakorlat sem kezeli egységesen, az Alkotmánybíróság az egységes jogalkalmazás kialakítása céljából nem hozhat jogértelmező döntést, mert ezzel a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét vonná el. E határozatában az Alkotmánybíróság az olasz alkotmánybíróság által kidolgozott „élő jog” elméletét is bevezette.¹² Az „élő jog” vizsgálatakor az Alkotmánybíróság nem az önmagában vett normaszöveget, azaz a jogszabály „betűjét”, hanem az állandó bírói gyakorlatban valóságosan hatályosuló normaszöveget vizsgálja, vagyis a bírói jogértelmezést tényként veszi, s a gyakorlatban csakis így létező norma alkotmányosságát bírálja el. Az „élő jog” alkotmányossági problémát akkor okoz, ha a normának van az Alkotmánnyal összhangban álló értelmezése is, viszont a gyakorlatban a norma ezzel ellentétes – alkotmányellenes – tartalommal hatályosul. Noha az „élő jog” teória komoly vitákat váltott ki, az alkotmánybíráskodás első tíz esztendejében Sólyom László szerint kevés olyan nagy alkotmánybírósági határozat született, amely ténylegesen az „élő jog” elméletére alapult.¹³ Az „élő jog”-ra az Alkotmánybíróság határozatai esetenként ma is hivatkoznak, ez bizonyítja, hogy a jogszabály alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróság törekszik arra, hogy a norma tartalmát, annak a

bírói gyakorlat által értelmezett és alkalmazott tartalmának alapulvételével vizsgálja felül.¹⁴ Az „élő jogra” alapított nagy alkotmánybírósági határozatok azonban ma sem gyakoriak. A gyakorlatban gondot okozhat az, hogy az Alkotmánybíróság szerint csak általában az az ítélkezési gyakorlat vehető figyelembe, amely már hosszabb ideje áll fenn, tehát a norma alkalmazása során meghatározott tartalommal rögzült. Nem elképzelhetetlen azonban az sem, hogy akár egy új jogszabály alkalmazása során ad a normának alkotmányellenes értelmezést a bíróság. Ebben az esetben nem beszélhetünk hosszabb ideje fennálló bírói gyakorlatról, ezért kérdéses, hogy csak egy hibás jogalkalmazói eseti döntésről vagy egy kialakulóban lévő bírósági gyakorlatról van-e szó. Ilyen esetben az Alkotmánybíróságnak kellő óvatossággal kell eljárnia, mert a bírói gyakorlat kialakítása nem az Alkotmánybíróság feladata (829/B/1997. AB határozat). Ugyanakkor egy alapjogot érintő bírósági ügyben, a felsőbb bírósági fórumok által is jóváhagyott alkotmányellenes jogszabály értelmezés esetében az Alkotmánybíróságnak nem kellene bevárnia azt, hogy az alkotmányellenes bírói gyakorlat hosszabb ideje álljon fenn, hanem az alkotmányellenes módon értelmezett normát meg kell semmisíteni.

Az alkotmányos követelmény megállapítása

Az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában a bírósági vezetők kinevezésével kapcsolatosan az alkotmányos követelmény intézményét vezette be, mely azóta is töretlen részét képezi a testület joggyakorlatának. A határozatban az Alkotmánybíróság megállapította: abban az esetben, ha egy norma tartalma homályos, hiányos és ezáltal alkotmányossága is aggályos, az Alkotmánybíróság – megsemmisítés helyett, a hatályos jog kímélete érdekében – megállapíthatja a norma alkotmányos értelmezésének tartományát, meghatározhatja azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek a norma értelmezéseinek meg kell felelniük. Az alkotmányos követelmény címzettje egyrészt a jogalkotó, másrészt a jogalkalmazó. Az Alkotmánybíróság egyrészt az alkotmányos követelmény útján a jogszabály tartalmának értelmezésével üzen a jogalkotónak, másrészt meghatározza, hogy a jogalkalmazásnak milyen tartalommal kell a jogszabályt értelmeznie és alkalmaznia.¹⁵ Az alkotmányos követelmény megállapítására sor kerülhet az alkotmánybírósági határozat rendelke-

¹¹ Lásd: D. Tóth Balázs–Enyedi Krisztián–Halmi Gábor–Németh Attila–Polgári Eszter–Sólyom Péter: i. m. 83. o.

¹² Az élő jog elméletéről lásd részletesen: Sólyom László: i. m. 296–299. o.

¹³ Az élő jog kritikájáról lásd: Kilényi Géza: Az alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében. Alkotmánybíráskodás i. m. 22–23. o.

¹⁴ Lásd pl. az élő jogra való hivatkozást: 335/B/2005. AB határozat, 378/D/2005. AB határozat; 443/D/2006. AB határozat; 378/D/2005. AB határozat (ez utóbbi határozatban az Alkotmánybíróság a jogutód perbelépésével, illetve perbevonásával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában megállapította, hogy a bírói gyakorlat egységes jogértelmezéssel, analógia alkalmazásával pótolta a hiányzó törvényi szabályt, ezért az indítványt elutasította).

¹⁵ Az alkotmányos követelmény szükségességéről és a felmerült kritikákról lásd: Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest, 1998, 76–77. o.

zó részében, de esetenként csak a határozat indokolása tartalmazza az alkotmányos követelményt. A gyülekezési joggal kapcsolatosan az Alkotmánybíróság például alkotmányos követelményben határozta meg azt, hogy az Alkotmány 62. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 6. §-ának alkalmazásakor a bejelentési kötelezettség a közterületeken tartandó, szervezett rendezvényekre vonatkozik. Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt.¹⁶

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény kimondásakor feltételezi azt, hogy az alkotmányos követelmény címzettjei – elsősorban a jogalkalmazók – az alkotmányos követelményben foglalt jogszabály értelmezést jogalkalmazásuk során el is fogadják. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat egyértelművé tette, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos követelményt megállapító határozata – más döntéseihez hasonlóan – normatív erővel bír, és így az a rendes bíróságokra is kötelező.¹⁷ Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság azt állapítaná meg – akár alkotmányjogi panasszal kapcsolatos indítvány alapján –, hogy a jogalkalmazó eltér az alkotmányos követelményben meghatározott alkotmányos törvényértelmezési tartományoktól, akkor az „élő jog” teóriája alapján az alkotmányellenesség megállapítására kerülhet sor.

3. A jogegységi határozatok, a jogegységi eljárás alkotmánybírósági felülvizsgálata

A bírósági jogalkalmazás egysége biztosításának eltérő modelljei vannak. A legtöbb nyugat-európai országban a jogegységet a legfelsőbb bírói fórumok egyedi ügyekben hozott precedensdöntéseivel biztosítják, ezzel szemben más országokban – elsősorban a volt szocialista országokban – nem ismeretlen az a megoldás, amikor a legfelsőbb bírói fórum absztrakt tartalmú jogegységi határozat meghozatalára jogosult, amely formailag is köti a bíróságokat. A magyar Alkotmány 47. § (2) bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatai a bíróságokra kötelezőek. Ilyen hatáskörrel a korábbiakban a Magyar Királyi Kúria is rendelkezett, a Kúria jogegységi és teljes ülési határozatai a hivatalos lapban megjelentek. A Legfelsőbb Bíróságot az 1997. évi bírósági szervezeti reformhoz köthető alkotmánymódosítás ruházta fel a jogegységi határozatok meghozatalának a jogával a korábbi irányelv és elvi döntés helyett. Jogegységi határozatot a Legfelsőbb Bíróság a joggyakorlat továbbfejlesztése,

valamint az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében hozhat.

A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálhatósága a szakirodalomban már az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozatának a meghozatalát megelőzően széles körű vitát váltott ki.¹⁸ A szerzők többsége a jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata mellett állt ki, az eltérések a jogkövetkezmények levonásában voltak kimutathatóak. Egyesek lehetségesnek tartották azt, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisítési jogkörrel is rendelkezék, mások csak az alkotmányellenesség megállapítását vélték szükségesnek.¹⁹

Az Alkotmánybíróság 2005. november 12-én Esztergomban kihirdetett 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában – a legfőbb ügyész indítványa alapján eljárva – megállapította, hogy a 3/2004. BJE büntető jogegységi határozat alkotmányellenes, ezért azt *ex nunc* hatálylally megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság e határozatában precedens értékkel foglalt állást a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálhatóságát illetően, és döntött a legerősebb jogkövetkezmény, a megsemmisítés alkalmazhatóságáról is.

Az Alkotmánybíróságnak a jogegységi határozat felülvizsgálhatóságára vonatkozó hatásköre – alkotmányértelmezés alapján – az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésének értelmezésén alapszik. A jogegységi határozat nem jogszabály, sem dogmatikailag, sem a jogalkotási törvény alapján: nem általánosan kötelező magatartási szabályok, hanem intern normák, amelyek hatálya csak a bíróságokra terjed ki. Ugyanakkor a jogegységi határozat – figyelemmel annak a bíróságokra kötelező jellegére – jogszabályként viselkedhet. A jogegységi határozat tehát speciális normatív aktus, amely a bíróságokra közvetlenül, a jogalanyokra közvetetten kötelező, célja a jogszabályok egységes értelmezésének biztosítása.²⁰

Az Alkotmánybíróság hatásköre megállapításakor hivatkozott arra, hogy utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály²¹, valamint a testület korábbiakban már kiterjesztette hatáskörét az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő, de tartalmában normatív aktus felülvizgálatára is – hivatkozva arra, hogy az ál-

¹⁶ Lásd: 75/2008. (V. 29.) AB határozat

¹⁷ Az ezzel kapcsolatos aggályokra mutatott rá Vörös Imre alkotmánybíró a határozathoz csatolt különvéleményében.

¹⁸ Lásd: többek között: Gadó Gábor: Az alkotmányjogi panasszal és a jogegységi határozattal összefüggő szabályozási kérdések. Magyar Jog 2000/9. sz. 187. o.; Kecskés László–Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmánybírósági kontrolljának tervezett törvényi szabályozásáról. Magyar Jog 2004/1. sz. 10–19. o.; Varga Zs. András: A jogegységi határozatok és az Alkotmány rendje. Magyar Jog 2004/6. sz. 333–338. o.; Holló András: A bírói precedensjog kezdetei Magyarországon. Ötödik Magyar Jogászgyűlés (szerk. Benisné Dr. Gyórfy Ilona), Budapest, 2000, 52. o.

¹⁹ A vita összefoglalását lásd: Kecskés László–Tilk Péter: A jogegységi határozatok alkotmányossági kontrolljának megvalósulása. Magyar Jog. 2006/8. sz. 465. o.

²⁰ Lásd: Karsai Dániel: A jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata. Fundamentum 2006/1. sz. 104. o.

²¹ Lásd: 4/1997. (I. 22.) AB határozat

lami irányítás egyéb jogi eszközeit nem elnevezésük, hanem tartalmuk alapján ítéli meg.²²

A jogegységi határozat felülvizsgálhatósága során az Alkotmánybíróság – a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat szerint – figyelembe vette a bírói gyakorlatban hatályosuló „élő jog” elméletét, azaz a testületnek vizsgálnia kell, hogy a jogszabály milyen tartalommal él a jogalkalmazásban. A jogegységi határozat tehát együtt él az alapul szolgáló jogszabállyal, ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálatát mindkét normatív aktsura ki kellett terjesztenie. Ha az alkotmányellenesség nem az alapul szolgáló jogszabály szövegében, hanem annak kötelező erővel értelmezett tartalmában, azaz a jogegységi határozatban, – a 42/2004. (XI. 9.) AB határozat szóhasználatával a bírói jogalkotásban – jelentkezik, akkor az Alkotmánybíróságnak nem a jogszabályt kell megsemmisítenie, hanem az alkotmányellenes jogegységi határozatot. A 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában – melyet a testület nem egyhangúan fogadott el – az Alkotmánybíróság kidolgozta az ún. eloldódási elméletet, azaz a jogegységi határozat akkor alkotmányellenes, ha az önálló jogszabályi tartalommal eloldódott az értelmezett jogszabálytól. Az eloldódás azt jelenti, hogy a jogegységi határozat nem a jogszabály értelmezését végzi el, hanem azt módosítja, kiegészíti. Ez pedig az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezi.²³ A jogegységi határozat bírósági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság a bírói hatalmi ág függetlenségének sérelme nélkül jár el. Ez azt jelenti, hogy a testület a Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsának értelmezését tényként fogadja el, nem kíván – akár alkotmányos követelmény formájában – a jogegységi határozattal értelmezett jogszabálynak más konkuráló értelmet adni, mert az a bírói függetlenség sérelmét jelentené. Az Alkotmánybíróság a későbbiekben megerősítette a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatában foglaltakat, sőt új elemek is kimutathatók. Az ugyancsak különvéleményekkel elfogadott 70/2006. (XII. 13.) AB határozatban – a 4/2003. PJE határozat alkotmányossági vizsgálata során – a testület megállapította, hogy az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdéséből kifolyólag az Alkotmánybíróság a jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz alapján egyaránt jogosult.²⁴ Az egyhangú döntéssel el-

fogadott 679/B/2007. AB határozatban a testület az 1/2007. PJE határozat alkotmányossági felülvizsgálata során rögzítette, hogy a jogegységi határozat joggyakorlatra alapító természete és bíróságokra kötelező volta miatt maga is normának minősül, ezért a jogegységi határozat érdemi, önálló – eloldódási vizsgálat nélküli – alkotmányossági vizsgálatára van lehetőség. Végezetül megemlítendő a párhuzamos indokolásokkal elfogadott 23/2009. (III. 6.) AB határozat, mely a 4/2007. KPJE határozat alkotmányellenességét állapította meg, és rendelkezett a KPJE megsemmisítéséről. A határozat értelmében az idézett KPJE határozat rendelkező része és indokolása az alkotmányos felhatalmazás kereteit túllépte, amikor a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolában töltött tanulmányi idő beszámítását jogszabályi felhatalmazás nélkül elismerte.²⁵

Ma már nem az a kérdés, hogy van-e az Alkotmánybíróságnak hatásköre, hanem az, hogy mit ellenőrizhet az Alkotmánybíróság. Amíg a 42/2005. (XI. 14.) AB határozat alapvetően a hatáskörtúllépésre, a jogszabálytól történő eloldódásra helyezte a hangsúlyt (formai szempont), addig az utóbbi időben több olyan érdemi határozat született, amely már nemcsak a hatáskörtúllépést, hanem a jogegységi határozat tartalmi alkotmányossági vizsgálatát, a bírói jogértelmezés alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte. Ennek ellenére, a nagyszámú különvélemények és párhuzamos indokolások jelzik, hogy a testületen belül is viták vannak, az alkotmányértelmezés útján megállapított hatáskörgyakorlás tartalmi keretei még nem rögződtek. Nem tekinthető tisztázottnak, hogy mit tehet az Alkotmánybíróság abban az esetben, ha a jogegységi határozat alapját képező jogi normát hatályon kívül helyezték, vagy a jogszabályt az Alkotmánybíróság semmisítette meg. Egyesek szerint az Alkotmánybíróság ebben az esetben is jogosult az indítvány érdemi elbí-

az Alkotmánybíróságnak az indítványt érdemi elbírálás helyett vissza kellett volna utasítania. Bihari Mihály és Kovács Péter különvéleménye szerint a 4/2003 PJE határozat nem alkotmányellenes, ezért az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre érdemi felülvizsgálatra. Hasonló álláspontot képviselt Harmathy Attila is, ezzel szemben Kiss László különvéleményében a 4/2003 PJE határozat alkotmányellenességére hivatkozott.

²⁵ A határozathoz Bragyova András, Holló András, Paczolay Péter párhuzamos indokolást csatoltak, Paczolay Péter párhuzamos indokolásához Trócsányi László csatlakozott. Bragyova András szerint a KPJE-ben foglalt jogértelmezés alkotmányellenes volt, a hatáskörtúllépés nem vizsgálható, csak a jogértelmezés alkotmányossága vizsgálható. Holló András álláspontja szerint esetről esetre, az indítvány tartalma alapján kell állást foglalni a JEH alkotmányosságáról. A hatáskörtúllépés formai ok, ha csak erre van az indítványban hivatkozás, ez már elég lehet a JEH megsemmisítéséhez. Ha azonban a formai ok mellett tartalmi indok is felmerül, úgy az Alkotmánybíróságnak el kell végeznie a tartalmi vizsgálatot is. Az Alkotmánybíróság hatásköre a JEH normativitásából fakad, és nem hatáskörtúllépésből. Paczolay Péter szerint a hatáskörtúllépés megalapozza az alkotmányellenességet, de az Alkotmánybíróság csak a JEH rendelkező része alkotmányosságát vizsgálhatja, és hatásköre nem terjed ki a JEH indokolásának vizsgálatára.

²² Lásd: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat

²³ Megjegyzendő, hogy a 45/2005. (XI. 14.) AB határozathoz Harmathy Attila és Tersztyánszky dr. Vasadi Éva különvéleményt fogalmaztak meg. Harmathy Attila szerint a jogegységi határozat felülvizsgálatára nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre, amennyiben a jogegységi tanács tartalmilag új jogi szabályt alkotott volna, akkor irányadók a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatában foglaltak. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva szerint a jogegységi határozat normatív tartalma egy adott jogszabályhoz kapcsolódik, attól önállóan normatív tartalommal nem rendelkezik. Ennek megfelelően, ha a jogszabály azzal a tartalommal, amit annak a Legfelsőbb Bíróság tulajdonít, alkotmányellenes, akkor a jogszabályt kell megsemmisíteni.

²⁴ Az AB határozathoz Bihari Mihály, Kovács Péter és Harmathy Attila különvéleményt csatoltak. Álláspontjuk szerint

rálására, mások a jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó indítvány visszautasítását látják megfelelőnek, figyelemmel arra, hogy a jogegységi határozat alapjául szolgáló jogszabály hatályon kívül helyezésre került.

A jogegységi határozatokhoz közvetve köthető az Alkotmánybíróság 40/2007. (V. 9.) AB határozata is, amely a jogegységi tanács összetételével és eljárásával foglalkozott.²⁶ E határozatában az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványokat, amelyek a jogegységi tanács összetételének és a jogegységi tanács eljárásának szabályozatlanságból eredő alkotmányellenesség megállapítására hivatkoztak.²⁷ A határozat indokolásának fontos üzenete az, hogy jogegységi eljárásra az Alkotmány 47. § (2) bekezdésének értelmezését is figyelembe véve, csak a joggyakorlat utólagos egységesítése érdekében kerülhet sor, a jövőben esetlegesen felmerülő jogalkalmazási problémákra nem lehet preventív jellegű jogegységi határozatot alkotni.

4. A bíró által kezdeményezett ügyek az Alkotmánybíróság előtt²⁸

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény lehetőséget ad arra is, hogy a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze, ha az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során olyan jogszabályt vagy állami irányítás egyéb jogi eszközét kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli [38. § (1) bek.]. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata – ahogy azt jeleztük – elfogadja azt is, hogy az eljáró bíró az alkalmazandó jogegységi határozat alkotmányosságával kapcsolatosan függesse fel az előtte folyamatban lévő ügy tárgyalását és kérje az általa alkotmányellenesnek ítélt, alkalmazandó jogegységi határozat megsemmisítését.

Az eddigi alkotmánybírósági joggyakorlat lehetővé teszi, hogy a bíró anyagi jogi és eljárásjogi normák esetében egyaránt felfüggeszse az eljárást, ha az alkalmazandó norma alkotmányellenességét észleli. Az alkalmazott normának nem feltétlenül kell olyannak lennie, mint amelyre a bírónak az ítélet indokolásában az ügy eldöntése szempontjából hivatkoznia kell. Elegendő az a tény, hogy a normát a bíró eljárása során, akár mint anyagi, akár mint eljárási normát alkalmaz-

za. A 72/2009. (VII. 10.) AB határozat is ilyen bírói kezdeményezés alapján született. A bíró az előtte – közúti baleset gondatlan okozása vétsége miatt – folyamatban lévő eljárást azért függesztette fel, mert álláspontja szerint a Be. azon rendelkezései, melyek lehetővé teszik, hogy az ügyész részvétele a tárgyaláson ne legyen kötelező, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, 45. § (1) bekezdését, 50. §-át, 51. § (1)–(2) bekezdését és 57. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság az eljáró bíró indítványozási jogával kapcsolatosan megállapította, hogy az indítványban olyan eljárási szabályról van szó, amelyet a bírónak az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmaznia kell, ezért az indítvány érdemi elbírálása mellett foglalt állást²⁹.

Az Alkotmánybíróság határozatai szerint csak hivatásos bíró fordulhat az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybírósághoz.³⁰ A hivatásos bíró nem azonosítható a bírósági titkárral, mert a kinevezés módja, a kinevező személye, a státushoz hagyományosan tapadó sajátosságok és felelősség alapvetően megkülönböztetik az igazságszolgáltatás e két szereplőjét.

A bírói kezdeményezés formai követelményeire ugyanazok a szempontok érvényesek mint a többi, utólagos normakontroll elvégzését kérő indítványra. Az indítványnak tartalmaznia kell a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett a határozott kérelmet is. A rendes bíró nem kérdést intéz az Alkotmánybírósághoz, hanem indítványt fogalmaz meg. A bírói kezdeményezés ennek megfelelően ugyanolyan formai vizsgálaton esik át, mint a többi indítvány. Hiányos bírói kezdeményezés (pl. alkotmányi rendelkezés hiánya) esetén az Alkotmánybíróság hiánypótlást rendelhet el. Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki a konkrét ügy tényállásbeli vonatkozásai vizsgálatára, hatáskörébe kizárólag a jogszabály alkotmányossági vizsgálata tartozik. Lényeges sajátosság az is, hogy az Alkotmánybíróság már hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányosságát is felülvizsgálja, ha a konkrét perben a jogszabályt még alkalmazni kell. A bírói kezdeményezésnél tehát az Alkotmánybíróság eljárása kettős természetű; tárgya egyrészt a konkrét ügy, másrészt pedig az absztrakt jogszabály, amelynek az alkalmazása alkotmányellenességet eredményezne.³¹ Kizárólag az alkalmazási tilalom kimondására nem irányulhat a bírói kezdeményezés.

A jelen tanulmány alapját képező szegedi szakmai konferencián Kemenes István polgári kollégiumvezető előadásában hivatkozott arra, hogy a gyakorlatban előfordul az, hogy a bíró a hasonló vagy azonos tényállású ügyek esetében csak egyben, kvázi „próbaper” jelleggel kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. Meghatározott ingatlanügyekkel kapcsolatosan

²⁶ A jogegységi eljárás szabályozottsága kritikájáról lásd Welmann György: A jogegységi eljárás de lege lata és de lege ferenda. Magyar Jog 2004/4. sz. 183–202. o.

²⁷ A határozathoz különvéleményt csatolt Bragyova András, Kiss László, Kukorelli István, Lévy Miklós és Trócsányi László. Egyrészt a különvélemények szerint a jogegységi eljárás összetételére és eljárására vonatkozó egyes szabályok alkotmány-sértőek, másrészt az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el, mert nem szabályozta a jogbiztonság követelményének megfelelően a jogegységi határozat meghozatalának rendjét.

²⁸ A fenti témában, a 2009. október 30-i szakmai konferencián Dávid Eszter az Alkotmánybíróság tanácsadója és Kemenes István a Szegedi Ítéltábla Polgári Kollégiumának vezetője tartott előadást.

²⁹ Noha a 72/2009. (VII. 10.) AB határozathoz Balogh Elemér (csatlakozott hozzá: Lenkovics Barnabás) és Paczolay Péter különvéleményt csatoltak, ezek nem a bíró indítványozási jogát kifogásolták.

³⁰ Lásd: 1/2008. (I. 11.) AB határozat, 2/2009. (I. 23.) AB határozat

³¹ Péter Paczolay–Lóránt Csink–Diána Mecsi: i. m. 26. o.

merült fel a törlési keresetek határidejének számítására vonatkozó jogszabály alkotmányosságának kérdése. Az 51/2009. (X. 30.) AB határozatban megjelölt konkrét bírósági ügy alapján a törlési kereset megindítására rendelkezésre álló 60 napos határidő alkotmányellenességét állapította meg az Alkotmánybíróság, és a konkrét ügyben az alkotmányellenes jogszabály alkalmazási tilalma bírói kezdeményezésre kimondásra került. Az alkalmazási tilalom azonban más, korábban megindult azonos tényállású ügyekre nincs kihatással. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabályt egy konkrét ügyben *ex nunc* hatállyal megsemmisítette, pusztán alkalmazási tilalom kimondására már nem nyújtható be az Alkotmánybírósághoz újabb indítvány. Az Alkotmánybíróság ezen indítványokat hatáskör hiányára hivatkozva vissza fogja utasítani. A helyes eljárás a bíró részéről az lehet, ha hasonló vagy azonos tényállású esetekben az általa alkotmányellenesnek vélt jogszabályt kell alkalmaznia, akkor valamennyi ügyben kérnie kell az eljárás felfüggesztése mellett a jogszabály alkotmánybírósági felülvizsgálatát és az alkalmazási tilalom kimondását. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az ügyek egyesítése mellett valamennyi ügyben ki tudja mondani egyszerre az alkalmazási tilalmat. Ez sem jelent minden esetben teljes körű megoldást, mert azonos jellegű ügyek különböző bíróságok előtt is folyamatban lehetnek, így vélhetőleg a jogalkotóra tartozik a fenti probléma jövőbeli kiküszöbölése.

* * *

A fentiekben példálózó jelleggel kívántuk bemutatni azt, hogy az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti kapcsolatrendszer aspektusai fontos vitákat válthatnak ki. A kétfajta bírászkodás egymásra hatással van, az alkotmányos jogértelmezés mindkét bírói szerv felelőssége. Kapcsolatukban szükséges az alá- és fölérendeltségi viszonyt nélkülöző együttműködés. Mindkét bírói szervezetnek ismernie kell egymás joggyakorlatát annak érdekében, hogy a kétfajta bírászkodás eltérő funkciói helyesen valósuljanak meg. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány őre, a jogszabályokról az Alkotmány értelmezése alapján hoz elvi szintű döntést, alkotmányértelmezése *erga omnes* jellegű. A rendes bíróságok a tények ismerői, a jogszabályok mindennapi alkalmazói, a jogszabályok önálló értelmezői. Ahhoz, hogy a kétfajta bírászkodás között koherencia legyen, dialógusra van szükség. A kommunikáció elsősorban egymás határozatainak ismerete és felhasználása révén valósul meg. Az Alkotmánybíróságnak a bírói jogértelmezést a norma alkotmányosságáról való döntéskor alapul kell vennie, a rendes bíróságoknak pedig a hatályos jog alkalmazásakor az Alkotmánybíróság határozataiban foglalt alkotmányértelmezéseket, alkotmányos követelményeket érvényre kell juttatnia. Az európai modellben az alkotmánybíráskodás és az igazságszolgáltatás is csak egymástól elválasztva, de együttműködve lehet hatékony.

A BÍRÓI JOGALKOTÁS ÉS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KONTROLLJA*

Lábady Tamás

A Pécsi Ítéltábla elnöke, volt alkotmánybíró

Mielőtt nagytiszteletű bíró kollégáim – előadásom kapcsán – *eretnkséggel, áruházzal* és a rendes bíróságokkal szembeni *hűtlenséggel* vádolnának és ezért az *orleansi szűz, Jeanne d’Arc* sorsára juttatnának, szeretném őket tájékoztatni, hogy a máglyahalálról szóló ítéletet egyszer már átéltem, így nézeteim miatti elítéltetésem mindenképpen *res judicata*, amelyet már **Werbőczy** is a *Tripartitumában* perzaklatásnak, azaz „*patvarkodásnak*” minősített, és az ezért kiszabható „*kétszáz arany forintot tevő ötven gíra büntetés*” kétharmadát a bírónak és egyharmadát pedig a sértettnek rendelte juttatni. Első máglyára küldésem 1991-ben történt, mert akkor az Alkotmánybíróságon előadó bírónak voltam az elhíresült, vagy inkább hírhedetté vált „*Jánosi-ítéletnek*”, amellyel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság egy konkrét ítéletét megsemmisítette. A jogirodalom és a mérvadó, főként a Legfelsőbb Bíróságtól eredő bírói álláspontok akkor „*morálisan túlfűtött hiperaktivista*” alkotmánybíráskodásról szóltak, és az Alkotmánybíróságnak szembe kellett néznie a bírói jogalkalmazás területére való illetéktelen beavatkozás vádjával is. A vádpontok között szerepelt, hogy az Alkotmánybíróság megengedhetetlenül átcúszott a jogalkalmazás területére, megsértve ezzel a Legfelsőbb Bíróság ítélkezési, jogorvoslati jurisdikcióját. Továbbá az is, hogy az Alkotmánybíróság határozata a bíróság hatáskörének *contra legem* kiterjesztő értelmezése nyomán született, és az Alkotmánybíróság „*mindenhatónak képzei magát*”.

A felsorolt vádak annyiban megalapozottak voltak, hogy a konkrét bírói ítélet megsemmisítése voltaképpen az Alkotmánybíróság „*csínye*” volt. Rajtam kívül azonban az irodalomban senki nem hivatkozott arra, hogy a konkrét ügyben – amely egy személy identitását meghatározó és legalapvetőbb sorsát érintette – a tényleges jogorvoslathoz megoldásként *egyedül a bírói ítélet eltörlése* kínálkozott. Mindenesetre bizonyosra vehető, hogy az Alkotmánybíróságnak ez az alkotmányos helyzetet és alapjogsérelmet helyreállító, „*csínytevő*” döntése hatással volt a jogalkotóra abban, hogy a törvényhozás a kérdést azóta az eljárásjogokban rendezte. Ezért sem érzek lelkiismeret-furdalást a döntés miatt egészen a mai napig.

A bírói kar akkor kinyilvánított sértettsége, és vele együtt a szakma felhorkanása ugyanakkor „*éji homályba*” fedte az ítéletnek azt a sokkalta erőteljesebb

és fontosabb mondandóját, amellyel viszont a határozat – a bírói jogalkalmazást mintegy piedesztálra emelve – nagyon is megkötötte az Alkotmánybíróság kezét. Az ítélet ugyanis egyidejűleg a bíróságok javára szólóan explicit módon kimondta, hogy az Alkotmánybíróságnak a bírói, jogalkalmazási gyakorlat helyessége alkotmányosságának a vizsgálatára nincs hatásköre. Ez azt jelenti, hogy amennyiben valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban az következetesen, sőt állandóan csak egyféle tartalommal realizálódik, akkor kizárólag *csak ez a normatartalom* szolgálhat az alkotmányossági vizsgálat alapjául. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság a jogszabálynak a bírói gyakorlat általi értelmezésének a helyességét vitatná, ezzel pedig a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét vonná el. Ezért azt hiszem, hogy az Alkotmánybíróság az „*élő jog*” teóriájának a kimunkálásával a konkrét bírói ítélet megsemmisítésével okozott, és a bíróságokat ért *presztízszvesztés*eket legalábbis kiegyenlítette.

Eleve roppant nagy hibának tartom azt az egyes szakírók által különösen generált „*párbajfelállást*”, hogy a két szervezet egymással kapcsolatos jogállását hatalmi-, erkölcsi-, tekintélyi, azaz *presztízskérdésként* kezeli, és ez az idő múlásával nemhogy enyhülne, hanem újra és újra búvópatakként a felszínre tör és sodrása erősödik. Legutóbb például a jogegységi határozatok alkotmányossági kontrolljával összefüggésben. Az ilyenfajta hatalmi harc ugyanis bizonyosan az alkotmányos jogállamiság kárára van. Ezen az alapon az Alkotmánybíróságnak is *presztízszvesztésként* kell megélnie a strasbourgi bíróság *Vajnai kontra Magyarország* ítéletét, amelyben a Bíróság – bár nagyon finoman és szinte implicit módon – de bizony mégiscsak felülbírált az Európai Egyezmény alapján az Alkotmánybíróság határozatát. Az alkotmányos jogállamiság és kulturáltság szempontja valamennyiünkötől nagyfokú alázatot követel.

De nézzük most már a két hatalmi tényező kapcsolatának érdemi kérdéseit.

A bíróságok kizárólagosan *jogalkalmazói* vagy egyúttal *jogalkotói* tevékenysége a jogbölcséleti, alkotmányjogi irodalom és a bíróságokat is újra és újra foglalkoztató, eldönthetetlennek látszó kérdés.

1. A bíróságok szerepéről és funkcióiról alkotott egyik nézet szerint: a bíráskodás *kizárólag* jogalkalmazás, vagyis a bírói munka joghoz kötöttsége, a „*juris dictio*” a tevékenység meghatározó mozzanata, a bíróság tehát kizárólag normát alkalmaz. E felfogásban a bíróság joghoz kötöttsége a bíráskodás alapvető

* Elhangzott a Szegedi Ítéltábla és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara szervezésében „Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai” címmel 2009. október 30-án megtartott szakmai konferencián

jellegét meghatározó vonás. A bíróság különleges funkciója a jogrendszerben éppen a jogi szempontnak, azaz a *legalitásnak* az alkalmazás útján való érvényesítése.

2. A másik nézet szerint a valóságos *jogképződés* a konkrét jogeseteket eldöntő jogalkalmazói szervek – azaz a bíróságok – tevékenységében megy végbe. Az ún. *szabadjogi iskola* a törvény kötelező erejét még nem ejtette ugyan teljesen el, de beírta azzal, hogy azt a lehető legszűkebb térre szorítsa. Az iskola képviselői szerint a törvények egészen *világos szóhangzatát* kell csak a bírónak figyelembe venni. Ezen a körön túl azonban a bíró az irányadó jogot – *szuverén módon* – az eset eldöntése során *maga alkotja meg*. A törvény tulajdonképpen csak a jogérzeten alapuló bírói döntés *ellenőrzésének az eszköze*. E felfogásban tehát a bírói ítélet *egyedi, konkrét jogszabálynak minősül* (*sententia jus facit inter partes*).

Az egzisztencialista jogfilozófia jogforráselmélete még ennél is tovább megy. **Maihofer** szerint nem a törvényhozás, hanem megfordítva, a *bírói jogalkotás* a jogképződés meghatározó módja. A bírói úton történő jogalkotás sajátos kizárólagosságát fogalmazza meg a *common law* híres jogásza **Oliver Wendell Holmes**, aki szerint „*a bíróságok jövőbeni döntéseiről szóló próféciák, és semmi több, amit jognak nevezünk*”. A bírói jogalkotás „*egyedülvalóságát*” pedig egészen végletes módon, szélsőségesen fejezi ki **Jerome Frank** amerikai realista jogszociológus jogbölcselete, aki szerint a jog nem a törvényhozás útján alkotott normákból, hanem kizárólag *egyedi bírói döntésekből* áll, vagyis amikor a bíró eldönt egy esetet, akkor jogot alkot, és csak ez tekinthető egyedüli, létező jognak. **Frank** szerint a jogalkalmazói jogképződés *ex post facto* megy végbe, ami annyit jelent, hogy a konkrét egyedi eset vonatkozásában a jog utólagosan, tehát előre nem tudottan és számításba sem vehetően, jön létre, amely ugyan jogbizonytalansággal jár, de a jogbiztonság egyébként is csak *illúzió*.

Azt gondolom, hogy a helyes álláspontot a két szélső nézet között, valahol *középúton* kell keresnünk. Nem lehet elvitatni, hogy a *szabadjogi iskola* és követői nagy szolgálatot tettek a jogfejlődésnek, mert a bírót arra ösztönözték, hogy igyekezzen a *jogszabályok által köré emelt falon túllátni*. Ezt a gondolatot fogalmazta meg az első Alkotmánybíróság volt elnöke „*a láthatatlan Alkotmány*” teoremaival, amiért oly sok bírálatot kapott, pedig valójában a gondolat nem is tőle eredt, hiszen **Marton Géza** már jóval korábban mondta ki, hogy „*minden törvény vak, látóvá azt a bírót szeme teszi*”. Az elnök pusztán **Martonnak** ezt a tételét a törvények szintjéről az Alkotmány magaslatába emelte fel. Ami azonban ezen a gondolaton túl van – mint például **Frank** elmélete –, az már „*a jogról alkotott nézetek jogelméleti hatványdala*”.

Világos, hogy a törvényeknek és az egyéb jogszabályoknak meghatározó szerepük van a jogalkalmazásban. A bíróság ezekhez a jogszabályokhoz kötve

van. A döntő azonban a bíróságok joghozkööttségének a *különlegessége*: nem egyszerűen arról van szó, hogy – mint minden más állami szervre és jogalanyra – a bíróságokra is érvényesek a jogrendszer normái, hanem arról, hogy a bíróság mondja meg, hogy *mi a jog tartalma, és milyen esetekben alkalmazandó az adott tartalmú jogi norma*. A bíróság tehát a jogrendszer „*centrumában*” álló az az állami szerv, amely megmondja, hogy egy adott időben mi számít jognak és mi nem, és hogy mi az érvényes jog tartalma. A 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói hatalom sajátossága éppen az, hogy a másik két, politikai jellegű hatalmi ággal szemben *állandó és semleges*. A bíróságok a politikai törvényeket és az igazgatási normákat *önállóan értelmezik*. A bírói jogalkalmazás független a politikai változásoktól, koherenciáját folyamatossága, hagyományai és az elmélettel való szoros kölcsönhatása biztosítja. *A jogot végül is a bíróságok saját értelmezik szerint állapítják meg*.

Az eseti szituációban és az egyedi konfliktusban születet bírói döntés tehát alkotó munka eredménye ugyan, de nem jogalkotás. A konfliktust megoldó, egyedi ügyben hozott bírói döntésből ugyanis – annak jogforrási megítélését illetően – hiányzik egy *esszenciális és konstans elem*, amely a jogot azzá teszi, ami. Ez az elem pedig a *normativitás*.

Ahhoz viszont, hogy a bírói ítélezés *normatív karaktert* öltön, szükséges, hogy az ítéletekben kifejeződő „*jog*” következetes és állandó alkalmazást nyerjen és bizonyos értelemben *absztrakt és általános tartalmat* hordozzon. Ha tehát valamely kérdésben a bírói gyakorlat *állandósul*, vagyis a bíróságok következetesen a jogesetek egész sorozatában ugyanazt a kellően *általános szabályt*, azaz az „*élő jogot*” tekintik fennállónak, az érvényesített jogtétel már a *normativitás* sajátosságait mutatja fel. Az *általános szabályt* kialakító és alkalmazó *állandó bírói gyakorlat* eszerint – tekintet nélkül helyességére – már mindenképpen *jogszabályi erővel* bír. Ez a fajta bírói jogalkotás a *bírói jogfejlesztés* körében megy végbe. E sajátos jogalkotás tényét a Királyi Curia már 1914-ben leszögezte, amikor egy jogegységi határozatát így kezdte: „*A bírói gyakorlat által kialakított jogszabály az, hogy...*”

Az ilyen jogfejlesztő, a gyakorlat állandósulását lehetővé tevő helyzetben pedig csak a *felsőbíróságok* – élükön is a *Legfelsőbb Bíróság* – vannak. A felsőbíróságok ugyanis a rendes vagy rendkívüli *jogorvoslati* rendben saját, *kellően általánosodott és absztrahált* álláspontjukat az alsóbb bíróságok gyakorlatában kikényszeríthetik, és ezáltal a szabály *állandósul*, ennek folytán pedig a *jogrendszer részévé válik*, mert a bíróságok gyakorlata azt a jogviszonyok *szereplői* körében is kikényszeríti.

A problémának ily módon való megközelítése pedig egyértelműen jelzi a *jogegységi határozatokkal* kapcsolatos alkotmányossági felülbíráhatóságra vonatkozó álláspontomat. A jogegységi határozatok

normativitásához – elenyésző kivételtől eltekintve – kétség sem férhet. A jogegységi határozat – még ha csak értelmezési karakterű is – kötelező ereje folytán az értelmezett normatartalmat „élő joggá” teszi. Ha pedig az „élő jog” alkotmányellenes, azt az Alkotmánybíróságnak a jogrendszerből ki kell iktatnia. Az a gyakran hangoztatott nézet, hogy a jogegységi határozatban kimondott szabály csak a bíróságokat kötelezi, a polgárokat és szervezeteiket azonban már nem, – ahogy ezt **Szladits Károly** találóan jellemezte –, „*túlfinanszírozás*”, valójában „*botorság*”, mert nyilvánvaló, hogy a bírói ítéletek kényszere folytán a jogegységi határozat tartalma *társadalmi normává*, követendő *jogszabállyá* válik.

Egyetlen példával – és azért ezzel, mert e tétel jogegységgé válásának előmunkálataiban jelentős szerepem volt – hadd illusztráljam ezt az álláspontot. A Legfelsőbb Bíróság 1/2008. PJE jogegységi határozata szerint: „*A genetikai, terratológiai ártalom következtében fogyatékossgal született gyermek a saját jogán nem igényelhet kártérítést a polgári jog szabá-*

lyai szerint az egészségügyi szolgáltatótól amiatt, hogy a terhesgondozás során elmaradt vagy hibás orvosi tájékoztatás következtében anyja nem élhetett a terhességmegszakítás jogszabály által biztosított jogával.” Kérdezem, kik ennek a jogegységi határozatnak a címzettjei? Csak a bíróságok, vagy az ily módon született fogyatékos gyermekek is?

Mondanivalóm legfőbb üzenetét, ti. azt, hogy az alkotmányos jogállamiság sokkalta magasabb rendű cél, mint az állam szervei közötti *hatalmi-, hierarchia-beli és presztízs-kérdések szempontja*, és ennek a cél-nak a feltétlen biztosítása érdekében mindannyiunknak a másikkal szemben kölcsönösen *alázatosnak*, egymást respektálva és egymás iránti tisztelettel kell lenni, hisz’ mindannyiunkra irányadó **Berzsenyi Dániel** örök érvényű igazságot tartalmazó epigrammája: „*Nézd a búzakalászt, büszkén emelődik az égre, / S ha megérett, földre konyítja fejét. / Kérkedik éretlen kincsével az iskola-gyermek, / De az érettesű bölcs megalázza magát.*”

MILYEN JOGVÉDELMEZT NYÚJT AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ?*

Köblös Adél

alkotmánybíróági tanácsadó

Ahhoz, hogy a címben feltett kérdésre választ adhassunk, célszerű az alkotmányjogi panasz természetét meghatározni. Az e tárgykörben vallott felfogás ugyanis kihatással van az alkotmányjogi panasz gyakorlati kezelésére, s így az általa nyújtott jogvédelem jellegére, szintjére is. Kiindulópontként érdemes rögzíteni, hogy alkotmányjogi panasz fogalmilag csak ott létezhet, ahol a jogrendszer elválasztja egymástól az alkotmánybíráskodást és a rendes bírászkodást, azaz ahol az ún. centralizált alkotmánybíráskodási modell került kialakításra.¹

Az alkotmányjogi panasz mind a jogirodalomban, mind a gyakorlatban az alkotmányos jogok (elsődlegesen az alapjogok) védelméhez fűződő jogintézményként jelenik meg², az alapjogok védelmének egyik sajátos, az eseti jogalkalmazói döntésekhez kapcsolódó eszközeként tekintenek rá.³ Ez utóbbi vonatkozásban a jogalkalmazás alkotmányos kontrolljának ismerik el.⁴ Kritikus azonban a vélemény, hogy az Alkotmánybírárságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 48. §-ában szabályozott intézmény – különös figyelemmel az Alkotmánybírárság gyakorlatára –

ennyiben tölti be ténylegesen ezt a szerepet. Több szerző rámutat ugyanis arra, hogy a magyar jogban az alkotmányjogi panasz tulajdonképpen utólagos normakontroll funkciót kapott, így nem más, mint az utólagos normakontroll érdekeltségi alapon történő megindítása.⁵

Az alkotmányjogi panasszal foglalkozó tanulmányok többsége – külföldi, így különösen a német modellel⁶ való összevetésen keresztül – kiemeli, hogy a magyar jogrendszerben nincs „valódi” alkotmányjogi panasz. Az alkotmányjogi panasz „valódisága” abban áll, hogy az Alkotmánybírárság hatáskörrel rendelkezik az alapjogot sértő egyedi jogalkalmazói aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára és megsemmisítésére is.⁷ Ez a jogkör a magyar Alkotmánybírárság kompetenciájából hiányzik, s a testület joggyakorlatán keresztül sem hívta életre ezt a lehetőséget.

Ami az Alkotmánybírárságnak az alkotmányjogi panaszról vallott felfogását illeti, az 57/1991. (IX. 8.) AB határozatában arra helyezte a hangsúlyt, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. „Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézményt »panasz«-nak nevezi, másrészt, hogy azt az »egyéb jogorvoslati lehetőségek« kimerítése után, vagy »más jogorvoslati lehetőség hiányában«, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára (...) Az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely az ABtv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul.”⁸ Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét

* Jelen cikk a Szegedi Ítéletábra és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara szervezésében „Az Alkotmánybírárság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai” címmel 2009. október 30-án megtartott szakmai konferencián elhangzott előadás alapján készült.

¹ Bragyova András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Ünnepe kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008 (a továbbiakban: Bragyova), 74. o.; Bíróságok mérlegén II. (szerk.: Fleck Zoltán.), Pallas Kiadó, Budapest, 2008 (a továbbiakban: Bíróságok mérlegén), 135. o.

² Lásd például: Rác Attila: Az alkotmányos jogok védelme és az alkotmányjogi panasz. Acta Humana 1992. No 8., 32. o.; Tilk Péter: Az alkotmányjogi panasz, mint a bíróságok és az alkotmánybírárság eljárásának kapcsolódási pontja. Bírálk Lapja 2002/2. sz. (a továbbiakban: Tilk), 59. o.; Alkotmánytan (szerk.: Kukorelli István), Osiris Kiadó, Budapest, 2007 (a továbbiakban: Alkotmánytan), 459. o.; Bragyova 71; 65/1992. (XII. 17.) AB határozat (ABH 1992, 289, 291.)

³ A teljesség kedvéért itt utalni kell arra, hogy alkotmányjogi panasszal általában a közhatalom, így az igazságszolgáltatás, a közigazgatás és a törvényhozás aktusai támadhatók [lásd: Alkotmánytan 446, Az Alkotmány kommentárja (szerk.: Jakab András) I. kötet, Századvég Kiadó, Budapest, 2009 (a továbbiakban: Az Alkotmány kommentárja), 1143. o.]. A törvényhozás aktusai a jogalkalmazás vonatkozásában ugyanakkor tipikusan az eseti jogalkalmazás eredményeként válnak kikényszeríthetővé. Ezért a törvényhozás aktusainak alkotmányjogi panasszal történő támadása rendszerint az azt realizáló igazságszolgáltatás és közigazgatás aktusai alapján történhet meg. (Lásd még a 7. lábjegyzetet.)

⁴ Schmidt Péter: Az Alkotmánybírárság és a központi államszervezet. In: Alkotmánybíráskodás. Unió Kiadó, Budapest, 1993 (a továbbiakban: Schmidt), 191. o.; Halmai Gábor: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő? Bírálk Lapja 1994/3–4. sz. (a továbbiakban: Halmai), 46. o.

⁵ Schmidt 192, Lásd még: Tilk 60; Lábady Tamás: A magyar Alkotmánybírárságról szóló törvény. Jogtudományi Közlemény, 1992/6. sz. 288. o.; Enyedi Krisztián: Az alapjogok védelme és az alkotmányjogi panasz. Collega 2006/2–3. sz. 27. o.

⁶ Lásd erről például: Schanda Balázs: A német alkotmányjogi panasz és az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapján kezdeményezett panasz összefüggései. Acta Humana 1993. No 11., 78–79. o.; Az Alkotmány kommentárja 1142–1143

⁷ Tilk Péter itt kifejezetten arra hivatkozik, hogy „[a]lkotmányjogi panasz alatt az alkotmánybíráskodást végző szervek gyakorlatában általában nem jogszabály, hanem valamely konkrét egyedi döntés elleni alkotmányossági szempontú jogorvoslati lehetőséget értenek. A »valódi alkotmányjogi panasz« fő jellemzője tehát az, hogy nem a norma, hanem egyedi hatósági döntés ellen vehető igénybe”. (Tilk 60), lásd még: Halmai 50. A valódi és nem valódi alkotmányjogi panasz közötti különbségtétel indokoltságát vitatja ezzel szemben Bragyova András. (Bragyova 69–70)

⁸ ABH 1991, 272, 280

erősítette később a 23/1998. (VI. 9.) AB határozat is, melyben az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés a büntetőeljárás kívüli eljárásokban nem szabályozta az Alkotmánybíróság által alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága kizárásának eljárásjogi következményeit.

Az elsőként említett határozat azért érdemel a fenti megállapításokon túl is különös figyelmet, mert az Alkotmánybíróság „valódi” alkotmányjogi panaszként tekintett az Abtv. 48. §-ában foglalt intézményre. Ez volt az az eddigi egyetlen határozat, ahol a testület a jogorvoslatot a sérelmezett bírósági határozat megsemmisítésével nyújtotta. Azóta is következetes álláspontja azonban az Alkotmánybíróságnak, hogy a konkrét bírósági (hatósági) döntések felülvizsgálatára és megsemmisítésére nincs hatásköre, az erre irányuló alkotmányjogi panaszokat ezért visszautasítja.⁹ A másodikként említett határozatában az Alkotmánybíróság a kezdetektől felmerülő¹⁰, s az 57/1991. (IX. 8.) AB határozatban kiéleződő probléma megoldására törekedett, nevezetesen, hogy miként lehet érvényt szerezni egy sikeres alkotmányjogi panasz eredményeként született alkotmánybírósági határozatnak a konkrét ügyben, azaz hogyan történhet meg az alapjogi sérelem tulajdonképpeni orvoslása. E határozat annyiban szintén kivételes, hogy kimondta: az alkotmányellenes mulasztás hátrányos jogkövetkezményei a konkrét ügyben nem alkalmazhatók. A későbbi gyakorlat ezzel teljesen ellentétes irányba fejlődött tovább, s ma már egységesnek tekinthető abban, hogy mulasztás megállapítása alkotmányjogi panasz alapjául nem szolgálhat, az ilyen alkotmányjogi panaszt vissza kell utasítani. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint ugyanis az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltételei közé tartozik, hogy az Alkotmányban biztosított jog sérelme az „alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán” következzen be.¹¹ Az alkotmányjogi panasz keretében ezáltal nem nyújtható jogorvoslatot akkor, ha az alapjogsérelem nem a meglévő szabályozásnak, hanem e szabályozás hiányosságának alkotmányellenessége idézi elő. E vonatkozásban igen nagy szerepe van az indítvány értelmezésének, illetve annak,

vajon az Alkotmánybíróság a meglévő szabályozást a hiányosságok miatt nem találja-e egészében alkotmányellenesnek, vagy pedig, önmagában a meglévő szabályt nem tartja sérelmesnek az alapjogra nézve, csak a szabályozás hiányosságát.¹²

A 442/D/2000. AB végzésben az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz kettős jellegét hangsúlyozta. Kiemelte: „Utólagos normakontrollra irányuló indítványt és jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét perben történő kizárására vonatkozó kérelmet egyaránt tartalmaz, de e kérelmek elbírálása csak egyazon eljárás keretén belül történhet meg.”¹³ E megállapításoknak abból a szempontból volt jelentőségük, hogy ha az Alkotmánybíróság már korábban elbírált és megsemmisített egy jogszabályi rendelkezést, akkor a határozat közzétételét követően van-e lehetőség alkotmányjogi panasz előterjesztésére pusztán az alkalmazási tilalom kimondása, s így a konkrét ügyben jogorvoslat nyújtása érdekében. Az Alkotmánybíróság azóta is megerősített álláspontja az volt, hogy nem kapott hatáskört arra, hogy jogszabály alkalmazhatóságának kizárásáról – az utólagos normakontrolltól elválasztva – önálló, külön eljárásban döntsön, ha korábban ugyanezen jogszabály alkotmányellenességét már elbírálta. Egy ilyen esetben tehát az alkotmányjogi panasz normakontroll része ítélt dolognak minősül, ezért ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság az eljárását megszünteti. Az önmagában maradó alkalmazási tilalom kimondására irányuló kérelmet pedig az Alkotmánybíróság visszautasítja.¹⁴

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét tehát valójában csak annak (azoknak) biztosítja, aki(k) elsőként viszi(k) ügyét (ügyüket) a testület elé. Csak az első alkotmányjogi panasz(ok) alapjául szolgáló ügyek vonatkozásában mondja ki az alkalmazási tilalmat, ha azt az eljárást kezdeményező(k) különösen fontos érdeke indokolja.¹⁵ A jogszabály alkotmányellenességének megállapítása és *ex nunc* (esetleg *pro futuro*) hatályú megsemmisítése nincs kihatással azokra, akiknek az ügyében a bíróságoknak

⁹ 44/1991. (VII. 28.) AB határozat, 277/D/1995. AB határozat.

¹⁰ Az 57/1991. (IX. 8.) AB határozat indokolása maga is utal arra, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban az ügy sajátosságaihoz igazodó jogorvoslatot nyújtott az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének: „Igy például a 32/1990. (XII. 22.) AB határozattal elbírált ügyben biztosította a panaszosnak a jogsérelem okozó államigazgatási határozat törvényessége bírósági felülvizsgálatát, a 22/1991. (IV. 26.) AB határozattal felhívta az illetékes államigazgatási hatóságot, hogy a panaszt előterjesztő állampolgárok ügyében hozott államigazgatási határozatokat semmisítse meg, és kötelezze az eljáró szerveket új eljárás lefolytatására és jogszerű határozat hozatalára, a 34/1991. (VI. 15.) AB határozattal pedig az alkotmányellenes rendelkezésnek a panaszos konkrét polgári perében való alkalmazhatóságát kizárta stb.” (ABH 1991, 272, 282.)

¹¹ 1044/B/1997. AB határozat

¹² Az alkotmányellenes mulasztással kapcsolatos problémákat feszegeti Sólyom László is Az Alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon című könyvében [Osiris Kiadó, Budapest, 2001 (a továbbiakban: Sólyom), 340–341. o.].

¹³ ABH 2003, 1843, 1845.

¹⁴ Mindenképpen utalni kell arra, hogy a végzéshez fűzött különvéleményt, mely szerint önállóan kellett volna értékelni az újabb indítványozó különösen fontos érdekét, s így ebben a vonatkozásban *res judicata*t nem lehetett volna megállapítani, őt alkotmánybíró támogatta. Az 1105/D/2004. AB határozathoz még két alkotmánybíró írt különvéleményt a 442/D/2000. AB végzésben foglalt álláspont megerősítése miatt, legutóbb, az 1127/D/2007. AB határozathoz azonban már egy alkotmánybíró sem csatolt különvéleményt.

¹⁵ E megállapítások azokra az esetekre vonatkoznak, amikor az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezést nem *ex tunc* hatállyal semmisíti meg. Ez utóbbi – egyébként rendkívül kivételes – esetekben ugyanis az alkalmazási tilalom kimondása szükségtelen, a megsemmisítés hatálya kiterjed a többi ügyre is. [Lásd a 2/2009. (I. 23.) AB határozatot.] Más kérdés, hogy a már lezárt ügyekben egy ilyen alkotmánybírósági határozatnak miként lehet érvényt szerezni.

(hatóságoknak) ugyanezt az alapjog-sértő jogszabályt kell alkalmazniuk, s a fent ismertetett gyakorlat fényében nem is fordulhatnak eredményesen alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. A jogirodalomban ezért fogalmaznak úgy, hogy a sikeres alkotmányjogi panasz alapján kimondott alkalmazási tilalom nem más, mint az első indítványozó jutalma¹⁶, mely „olyan motiváló erőnek tűnik, ami elősegíti, hogy az Alkotmánybírósághoz eljussanak a jogrendszerből ki-gyomlálandó törvények”¹⁷.

Abban a tekintetben, hogy kiket kell az első indítványozóknak tekinteni, akik e jutalomban részesülhetnek, az Alkotmánybíróság egy viszonylag kedvező gyakorlat kialakítására törekszik: mindaddig, míg az ügyben határozat nem születik, valamennyi (addig beérkezett) alkotmányjogi panasz tárgyában folyó eljárást egyesíti, hogy az összes eljárást kezdeményező számára biztosítani tudja a jogorvoslatot. E vonatkozásban utalni kell a 44/2005. (XII. 7.) AB határozatra, ahol a testület az „újabb” alkotmányjogi panaszról már a *res judicata* joghatást kiváltó határozat meghozatalát követően döntött, de mivel az indítvány még a határozat meghozatalát megelőzően érkezett az Alkotmánybírósághoz (de az egyesítés valamilyen okból elmaradt), a konkrét ügyben kimondta az alkalmazási tilalmat. A későbbi indítványozóknak egyetlen lehetőségük maradhat ezek után alapjogsérelmük orvoslására: ha az Alkotmány olyan rendelkezésére, illetve olyan alkotmányjogi összefüggésre hivatkoznak a korábban már megsemmisített, de ügyükben még alkalmazott jogszabály vonatkozásában, melyről az Alkotmánybíróság korábbi határozatában még nem döntött. Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság az 1031/D/2004. AB határozatban, ahol kifejtette, hogy a korábbi megsemmisítés (azaz a vizsgálendő jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése) nem akadályozza az elbírálásnak, ha a felvetett alkotmányossági problémáról még nem született döntés, így az alkotmányjogi panasz normakontroll része nem minősül ítélt dolognak. Természetesen be kell látni, hogy igen csekély az esélye annak, hogy a kifogásolt szabály az Alkotmány egy másik alapjogi rendelkezésével is ellentétes, de végül is nem kizárt, különös figyelemmel arra, hogy a gyakorlat szerint, ha az Alkotmánybíróság már megállapította az adott rendelkezés alkotmányellenességét az Alkotmány valamely tétele alapján, az indítványokban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétet rendszerint már nem vizsgálja.¹⁸

A 23/1998. (VI. 9.) AB határozat eredményeként megszülettek azok az eljárások¹⁹, amelyek keretében

az alkotmányjogi panasz benyújtójának alapjogi sérelme orvoslást nyerhet. Ilyen értelemben a valódi jogorvoslatot nem is az Alkotmánybíróság nyújtja, hanem a rendes bíróságok (közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóságok). Az Alkotmánybíróság határozataiban rendszerint nem ad iránymutatást a bíróságok (hatóságok) számára a konkrét ügy vonatkozásában, így az ő feladatuk, hogy az alkotmányellenesség megállapítását követően megmaradó jogszabályi rendelkezéseket a határozat értelmezésével az adott ügyre adaptálják. Hogy ez mennyiben sikeres, azaz a jogsérelem orvoslása mennyire eredményes, arról az Alkotmánybíróságnak már alapvetően nincs visszacsatolása.

Az eljárási megoldások közül a Ket.-ben foglalt szabályok tekinthetők a legteljesebbnek. Ezek nem csupán az alkotmányellenes szabály megsemmisítésére (alkotmányellenességének megállapítására), de arra az esetre is elrendelik a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését, ha az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján a jogszabályról nem, csak annak valamely lehetséges értelmezéséről állapítja meg, hogy alkotmányellenes, vagyis amikor a hatályos jog kímélete érdekében az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt fogalmaz meg. Egy ilyen lehetőség a polgári (és a büntető-) eljárásokból hiányzik. A polgári ügyekben emellett a jogorvoslat akkor sem teljesen egyértelmű, ha az Alkotmánybíróság anyagi jogszabály alkotmányellenességét mondja ki a konkrét ügyben való alkalmazás kizárásával, de az alapul fekvő határozat perújítással a Pp. egyéb rendelkezései alapján egyébként nem támadható (tipikusan mert egy nem peres eljárásban született).

Ami a büntetőeljárásokat illeti, a legutóbbi gyakorlat feltárta, hogy ezen a területen jogalkotói beavatkozásra volna szükség az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének – a polgári és a közigazgatási ügyekhez hasonló – biztosítása érdekében.

A 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság még úgy találta, csak a büntetőeljárásokon kívül hiányos a szabályozás, ezért korlátozta a mulasztás megállapítását és a jogalkotási kötelezettség előírását erre a területre. Mára azonban (függetlenül a jogszabályi változásoktól) már nyilvánvalóvá vált, hogy a büntetőeljárásokban is gondot okoz a jogorvoslat hiánya. E felemás helyzetet a 20/2005. (V. 26.) AB határozat nyomán kialakuló bírósági gyakorlat, illetve a 898/D/1999. AB végzés hozta felszínre.²⁰ Említett határozatában az Alkotmánybíróság büntető eljárásjogi rendelkezés alkotmányellenességét állapította meg, és elrendelte a konkrét ügyben az alkalmazási tilalmat. A panaszos alapjogi sérelme mégsem talált orvoslásra,

¹⁶ Sólyom 388, Uitz Renáta: Egyéni jogséremlmek és az Alkotmánybíróság. Fundamentum 1999/2. sz. 41. o.

¹⁷ Bíróságok mérlegén 160

¹⁸ Például: 61/1997. (XI. 19.) AB határozat

¹⁹ Az 1999. évi XLV. törvény iktatta be a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénybe az alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárásról szóló XXIV. fejezetet, az államigazgatá-

si eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvénybe pedig a 71/A. §-t. Ez utóbbi helyébe a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 117. §-a került a határozatnak az Alkotmánybíróság határozata alapján történő felülvizsgálatáról.

²⁰ A végzés alaposabb elemzését lásd: Enyedi Krisztián: Az „állandó gyakorlat” az alkotmányjogi panasz eljárásban. Fundamentum 2007/3. sz. 65–73. o.

miután a Legfelsőbb Bíróság EBH 2005/1299. szám alatt közzétett eseti döntésében kifejtette: az Alkotmánybíróság határozata alapján – egyéb feltételek meglétében – felülvizsgálatnak a büntetőjogi felelősséget vagy a büntetést, illetve az intézkedést érintő büntető *anyagi jogszabály* alkotmányellenességének megállapítása esetén van helye. Eljárási szabály esetén tehát nem. A 898/D/1999. AB végzésben erre figyelemmel az Alkotmánybíróság – okafogottság címen – megszüntette az eljárást egy olyan alkotmányjogi panasz tárgyában, ahol a támadott büntetőeljárási jogszabályt időközben a jogalkotó hatályon kívül helyezte. Indokolásában kifejtette, hogy az ismertetett bírói gyakorlat folytán az alkotmányellenesség megállapításán túl a döntésének (az alkotmányellenesség esetleges megállapításának) nem lett volna következménye. Összegezve a fenti, bírósági és alkotmánybírói gyakorlatot, megállapítható, hogy büntetőeljárási jogszabályok vonatkozásában az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege teljesen hiányzik, így az alkotmányjogi panasz eljárás – hatásában – semmiben nem különbözik az absztrakt normakontrolltól.

Érdemes rámutatni arra, hogy az alkotmányjogi panaszhoz képest a bíró által az Abtv. 38. §-a alapján kezdeményezett konkrét normakontroll eljárás pár szempontból hatékonyabb alapjogi védelmet nyújt a jogalanyoknak, mint az alkotmányjogi panasz intézménye. Ezt különösen azért fontos hangsúlyozni, mert a jelenlegi magyar rendszer az alkotmányjogi panasz vonatkozásában is csak az alkotmányellenes jogszabályra fókuszál. Így elvileg minden (bírói határozat alapján előterjesztett²¹) alkotmányjogi panasz „kiváltható/megelőzhető” lenne egy konkrét normakontrollal.²²

Egyrészt, alkotmányjogi panasz csak akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó egyéb jogorvoslati lehetőségét már kimerítette. Azaz végig kell járnia a másodfokú eljárást is²³, akkor is, ha teljesen nyilvánvaló, hogy a döntés az alapul fekvő jogszabályoknak megfelelő (ilyen értelemben jogszerű). Ez egyértelműen

idő- és költségtöbblettel jár. Az idővesztés folytán előfordulhat, hogy mire az ügy abba a fázisba ér, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltételei fennállnak, az Alkotmánybíróság már döntött a kifogásolt jogszabályhely alkotmányellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, és beáll a *res judicata* joghatás. Ezen körülményekre figyelemmel a fél számára hatékonyabb védelmet jelent, ha a bíró – eljárásának felfüggesztése mellett – kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását. Ekkor ugyanis amellett, hogy a fél (de a bírósági szervezet is) időt és költséget takarít meg, az alapjogsérelem nem is következik be. Míg alkotmányjogi panasz esetén a jogsérelem a bírósági határozatok meghozatalával beáll, a panasz benyújtása a végrehajtásukra halasztó hatállyal nincs, az Alkotmánybíróság nem jogosult ideiglenes intézkedés elrendelésére sem.

A rendes bíróságok, legfőképpen pedig a Legfelsőbb Bíróság a fentiekén túl is fontos szerepet játszik az alapjogsérelmek kivédésében. Az alkotmányjogi panasz feltételeként állított (rendes) jogorvoslati jog kimerítése megteremti a lehetőséget arra, hogy az alapjogsérelmet még a bírósági szakban kiküszöböljék – ezzel megelőzve a felesleges alkotmányjogi panaszok benyújtását. Tekintettel azonban arra, hogy a jelenlegi alkotmánybírói gyakorlat értelmében a rendkívüli jogorvoslat kimerítése nem követelmény, sőt annak igénybevétele tipikusan a 60 napos határidő elmulasztását eredményezi²⁴, párhuzamosan indulhat meg a Legfelsőbb Bíróság előtt a felülvizsgálati eljárás, illetve az Alkotmánybíróság előtt az alkotmányjogi panasz eljárás.²⁵ A felülvizsgálati eljárás során az alkotmányjogi panasz okafogottá válhat azáltal, hogy az alapjogi sérelmet a Legfelsőbb Bíróság megszünteti. Egyrészt, a felülvizsgálati kérelemnek helyt adva a kérelmezőre nézve maga kedvező döntést hozhat. Másrészt, a jogszabálysértés megállapításával az ügyet visszaadhatja az alsóbb fokú bíróságnak új eljárás és új határozathozatal végett. A jogsérelem orvosolható akár úgy, hogy az alkotmányjogi panaszban kifogásolt jogszabályi rendelkezést a Legfelsőbb Bíróság a korábban eljárt bíróságoktól eltérően értelmezi, avagy más jogszabályi rendelkezésre alapítja a döntését. A megismételt eljárás eredménye is lehet, hogy az új döntés más jogszabályi rendelkezésen alapul, továbbá az, hogy ebből vagy esetleg más okból a panaszos alapjogsérelme megszűnik. Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság panasz-eljárására – legalábbis a

²¹ Azoknál a közigazgatási, esetleg egyéb ügyeknél, melyek nem kerülhetnek bíróság elé, a fenti megállapítás nem helytálló, mivel konkrét normakontrollt csak a bíróság kezdeményezhet, egyéb jogalkalmazó (még ha határozata ellen nincs is helye bírósági felülvizsgálatnak) nem. Ezek azonban az esetek elenyésző arányát teszik csak ki.

²² A kétféle intézmény a kezdeményezés oldaláról nézve természetesen meghatározó különbségekkel rendelkezik: míg az Alkotmánybíróság eljárásának bírói kezdeményezését a fél is kérheti, de ehhez a kérelemhez a bíró nincs kötve, addig alkotmányjogi panaszt a sérelmet szenvedett személy alanyi jogon nyújthat be. Minél nagyobb aktivitást mutatnak ugyanakkor a bíróságok a konkrét normakontroll kezdeményezése területén, azaz minél szélesebb körben vesznek részt az alkotmányellenes jogszabályok „kiiktatásában”, annál kisebb lesz a megalapozott alkotmányjogi panaszok száma.

²³ Az alkotmánybírói gyakorlat értelmében nem kell azonban kimeríteni a rendkívüli jogorvoslati jogot. [23/1991. (V. 18.) AB végzés] Közigazgatási ügyekben ugyanakkor az egyéb jogorvoslat hiánya csak a bírósági felülvizsgálat igénybevételét követően állapítható meg (102/B/1996. AB határozat), hacsaknem az kizárt [3/1994. (I. 21.) AB határozat, 1254/B/1993. AB határozat].

²⁴ 735/D/1996. AB végzés, 157/D/1995. AB végzés

²⁵ A gyakorlatban egyébként igen jellemző, hogy az a fél, aki alkotmányjogi panaszt nyújt be, rendszerint kimeríti a felülvizsgálati jogát is, miután igazát keresve minden rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget igyekszik igénybe venni, hátha valamelyik fórum előtt sikerrel jár (az alkotmánybírói eljárás emellett illetékmentes és nincs ügyvédkényszer, a beadvány elkészítésén és elküldésén túl pedig költséggel sem jár). Az Alkotmánybíróság erről a tényről rendszerint magából az indítványból értesül, a felülvizsgálati eljárás további eredményéről azonban nincs tudomása.

jogorvoslat vonatkozásában – már nincs szükség. Ha mégis születik AB határozat a tárgyban, annak egyedül a normakontroll rész tekintetében lehet hatása, a konkrét ügyre már nem.

Előfordulhat ugyanakkor az is, hogy bár a Legfelsőbb Bíróság vagy a megismételt eljárásban eljáró bíróságok az új döntést másik jogszabályhelyre alapítják vagy a korábban is alkalmazott rendelkezést eltérően értelmezik, az indítványozó sérelme továbbra is fennmarad (mert pl. továbbra is pervesztes lesz). Ilyenkor, amellet, hogy – a fent említett esetekhez hasonlóan – sor kerül azon határozat jogerejének feloldására, melyre tekintettel az alkotmányjogi panaszt benyújtották, megtörik az összefüggés a panaszban támadott jogszabály alkotmányellenessége és az alapjogi sérelem, az alkotmányellenességet alátámasztó indokok között. Az eredeti alkotmányjogi panasz így csak lógó fog a levegőben, különösen, hogy előterjesztésének feltételei is időközben felszívódtak, miközben az újabb határozat tekintetében egy új panasz benyújtásának lehetősége nyílik meg.

A fenti problémák megoldására, a szükségtelen párhuzamos eljárások kiküszöbölésére az Alkotmánybíróság és a bíróságok, különösen pedig a Legfelsőbb Bíróság közötti szorosabb együttműködés és gyakoribb információcsera jelenthet megoldást. Ennek mikéntje azonban még gyakorlati kérdéseket vet fel.

Az alkotmányjogi panasz által nyújtott alapjogi védelem kapcsán végezetül érdemes rámutatni az Alkotmánybíróság gyakorlatának fejlődési irányaira. A testület működésének kezdetén az alkotmányjogi panasz vonatkozásában is inkább befogadóbb szemlélet alakított ki. Ebbe beletartozott az is, hogy az alkotmányjogi panasz alapjaként nemcsak Alkotmányban biztosított alapjog, hanem az Alkotmány egyéb előírásainak, elveinek a sérelmére is sikeresen lehetett hivatkozni. Később, 2007 folyamán megszületett egy olyan döntés, mely arra tekintettel utasította vissza az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt, hogy az indítványozó nem jelölte meg, a támadott rendelkezés konkrétan mely alapvető jogát sérti.²⁶ Egy rövidebb időszakot követően, mikor egyaránt születtek érdemi határozatok és visszautasító végzések, az az álláspont erősödött meg, hogy csak az az alkotmányjogi panasz fogadható be, amelyben az indítványozó valamely alapjogának sérelmére hivatkozik. Az Alkotmánynak a jogállamiságra (jogbiztonságra), az államszervezeti előírásokra, a jogforrási hierarchiára vonatkozó rendelkezéseire alapított alkotmányjogi panaszok érdemi elbírálásra rendszerint alkalmatlanok. Kivételek azért vannak, különösen, ha ezen előírások megsértésén keresztül alapjogsérelem is keletkezett, de önállóan lehet hivatkozni például a visszaható hatály tilalmára is.

A fenti okfejtéssel cseng össze az a gyakorlat is, melyet az Alkotmánybíróság az indítványozói kör meg-

határozása kapcsán 2009-ben alakított ki.²⁷ Mivel a közhatalmat gyakorló állami szerveknek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alkotmányos alapjoguk, nem jogosultak alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Kivételesen fordulhat csak elő, hogy valamely állami szervet alapjogsérelem ér. Nevezetesen akkor, ha az állam által fenntartott szerv az alapjog gyakorlásával szoros kapcsolatban áll, így különösen, ha kifejezetten azzal a céllal jött létre, hogy az egyén alkotmányos alapjoga gyakorolható legyen, illetve az alapjog gyakorolhatóságának mintegy feltételeként jött létre (pl. egyetemek és az oktatáshoz való jog, a tudományos élet szabadsága; a Magyar Tudományos Akadémia és a tudományos élet szabadsága; múzeumok és színházak és a művelődéshez való jog stb.). Az állami szerv alapjogsérelmének azonban minden esetben visszavezethetőnek kell lennie az egyének jogaira.

Milyen jogvédelmet nyújt tehát az alkotmányjogi panasz? Egy olyan korlátozott alapjogvédelmet, melynek jogorvoslati jellege háttérbe szorul, sőt a büntető-eljárási szabályok vonatkozásában teljesen hiányzik. Csupán a jogszabályok²⁸ alkotmányellenességére koncentrált, az egyéb közhatalmi aktusok által előidézt alapjogsérelem hatókörén kívül marad. Kettős természetéből a normakontroll jelleg a domináns, egyedi ügyben jogvédelmet csak az első indítványozó(k)nak biztosít. Összevetve az absztrakt normakontrollal, kezdeményezése jóval szigorúbb feltételekhez kötött (szűkebb kezdeményezői kör, jogorvoslati lehetőségek kimerítése, benyújtási határidő), következményeit tekintve azonban alig nyújt többet, csupán az első indítványozó(k) egyéni jogsérelmének orvoslását.²⁹ Az alkotmányjogi panasz tárgya ugyanakkor – szemben az elvont normakontrollal – már hatályon kívül helyezett jogszabály is lehet³⁰, így a már nem hatályos, de konkrét ügyben alkalmazandó normák által okozott sérelmet is orvosolni tudja. A jogorvoslatot tulajdonképpen a rendes bíróságok (közigazgatási hatóságok) nyújtják, így alapvetően az ő felelősségük az Alkotmánybíróság határozatainak végrehajtása.

²⁷ 23/2009. (III. 6.) AB határozat, 198/D/2008. AB végzés

²⁸ Ideértve most az állami irányítás egyéb jogi eszközeit is [22/1991. (IV. 26.) AB határozat], melyek ugyanakkor rendszerint nem tartalmazzak a polgárokra nézve jogokat, illetve kötelezettségeket megállapító rendelkezéseket.

²⁹ Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján elvileg nem lenne kizárt, hogy elvont normakontroll keretében rendelkezzen az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek talált jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának kizárásáról. A gyakorlatban azonban ezzel a lehetőséggel a testület csak az alkotmányjogi panaszok és a bírói kezdeményezések körében él. A Pp. és Ket. rendelkezései is – figyelemmel a mulasztást megállapító AB határozatra – csak ebben a körben biztosítanak lehetőséget az egyedi jogsérelem orvoslására.

³⁰ 335/D/1990. AB végzés, 52/1992. (X. 27.) AB határozat

²⁶ 676/D/2004. AB határozat

ALKOTMÁNY, BÍRÓSÁG*

Kemenes István

táblabíró, a Szegedi Ítéltábla Polgári Kollégiumának vezetője

Az ünnepi, emlékező konferencia a témaválasztásával – a bíróságok és az Alkotmánybíróság működése közötti összefüggések néhány aspektusa – kíván tisztelegni a két évtizedes múltra visszatekintő intézmény előtt. Szeretnék a civilizisztikai ítélezés nevében a tisztelő köszöntéshez néhány szerény gondolattal magam is hozzájárulni.

1. Az Alkotmánybíróság és a bíróságok működése között közvetlen kapcsolódási pontot teremt, ha a bíró az előtte folyamatban levő ügyben az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi. Ismétlődően felvetődő, visszatérő kérdés: milyen esetben forduljon a bíró az Alkotmánybírósághoz; mikor van alapja, illetve mikor van értelme kezdeményezésének.

A kérdés megközelíthető persze úgy is: mikor ne forduljon a bíró az Alkotmánybírósághoz. Nem indokolt például olyankor, amikor az előtte folyamatban levő konkrét ügyben az Alkotmányt értelmeznie kell. Az Alkotmány értelmezése az Abtv. szerint ugyan az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, azonban – amint arra a kapcsolódó szakirodalom rámutat – ez nem jelent kizárólagos hatáskört. Az Alkotmány ugyanis mindenkire egyaránt kötelező, kötelező tehát a konkrét ügyben eljáró jogalkalmazó bíróságok számára is; a jogalkalmazás pedig nem lehetséges jogértelmezés nélkül. A folyamatban levő konkrét jogvitában ezért a polgári bíróság adott esetben értelmezheti az Alkotmányt, jellemzően olyankor, amikor a közvetlenül alkalmazásra kerülő jogszabályt kell értelmeznie, és ennek során az Alkotmánnyal összhangban álló jogértelmezést alakít ki. Kivételesen olyan esetek is előfordulhatnak, amikor a bíró polgári ügyben közvetlenül az Alkotmány valamelyik rendelkezését alkalmazza, így például a személyhez fűződő jogok megsértése körében, ha a fél hivatkozik valamely alkotmányos alapjoga sérelmére.

A bíróság tehát az Alkotmányt az egyedi jogvita elbírálása során, a konkrét tényállás és az elvont jogszabály egymásra vonatkoztatása során értelmezheti. Arra azonban nem terjed ki a hatásköre, hogy az ügyben irányadó jogszabály alkalmazását azért tagadja meg, mert értelmezése szerint az az Alkotmányba ütközik.

A jogszabály alkotmányellenességének megítélése szempontjából az Alkotmányt csak az Alkotmánybíróság értelmezheti, az elvont jogszabálynak az Alkotmány szabályaira való vonatkoztatása során.

Ez az az eset, amikor a bíró az Alkotmánybírósághoz köteles fordulni.

2. Az Abtv. 38. § (1) bekezdése szerint a bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha

- az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során
- olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alkotmányellenességét észleli.

Megjegyzésre érdemes, a bírói kezdeményezésnek csak akkor van alapja, ha a jogszabályt kifejezetten alkotmányossági szempontból kell felülvizsgálni. Arra ugyanis nincs lehetőség, az Alkotmánybíróság azt vizsgálja és döntse el, hogy a kifogásolt jogszabály az adott jogág szakmai közelítésében, például polgári jogi szempontból tartalmilag helyes vagy helytelen.

A törvény a bíró kezdeményezési jogát lakonikus rövidséggel szabályozza, és ez a szűkszavúság a gyakorlatban több problémát is felvetett. Ezek közül – saját tapasztalatainkat is felhasználva – az időbeli korlátok között röviden csupán néhányra szeretném felhívni a figyelmet.

a) Az egyik probléma azzal kapcsolatos, hogy ha a bíró az előtte folyamatban levő eljárást felfüggeszti és kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását, akkor ezt *milyen alaki-formai követelmények* szerint, illetve milyen részletességgel tegye meg.

Az eljárás felfüggesztése nyilvánvalóan végzés formájában történik; a Pp. eljárásjogi követelményei így meghatározzák a kezdeményezés határozat formájában történő megjelenítését. A felfüggesztő végzés rendelkező része – más esetekhez hasonlóan – arról szól, hogy a bíróság az eljárást az Alkotmánybíróság döntéséig felfüggeszti; és a végzés indokolása tartalmazza magát az indítványt, a kezdeményezés okait, a felhívott jogszabályhelyeket.

Felvethető, vajon ebben az esetben is irányadó-e az Abtv. 37. § [továbbá kapcsolódóan 22. § (2) bekezdése, az Ügyrend 21. §-a], amely előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia; megjelölve azt, hogy a kifogásolt jogszabály az Alkotmány mely rendelkezéseivel ellentétes; és részletesen ki kell fejteni az alkotmányellenesség indokait. Nem arról van-e szó inkább, hogy az Abtv. 38. § (1) bekezdése az általánostól – a 37. §-tól – eltérő, speciális kezdeményezési jogot biztosít a bíró számára. Érvként hozható fel emellett, hogy ha a bíró részletesen kifejti a saját jogi álláspontját a jogszabály alkotmányellenessége kérdésében, akkor bírósági határozatban olyan kérdésben nyilvánít megindokolt véleményt, amelyre a rendes bíróság hatásköre nem terjed ki.

Említhető továbbá az is, a bíró nem az őt megillető

* Elhangzott a Szegedi Ítéltáblának és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara szervezésében „Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai” címmel 2009. október 30-án megtartott szakmai konferencián

alkotmányos igényével él, nem a saját alkotmányos érdeksérelme miatt fordul az Alkotmánybírósághoz, hanem azért, mert más személyek közötti jogvitában valamely jogszabály alkotmányellenességének a gyanúját észleli. Különösen így van ez, ha a bíró a fél kérelmére kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását [Abtv. 38. § (2) bekezdés].

Ilyen körülmények között felvethető az is, az Alkotmánybíróság visszaadhatja-e mintegy „hiánypótlásra” a bírói kezdeményezést például a jogi indokok részletesebb kifejtése érdekében, amint azt tette az egyik előttünk folyamatban volt ügyben. Véleményem szerint ez érdemben is nyomatékosan aggályos, de az is kérdéses, hogy a felfüggesztés tartama alatt a bírónak milyen eljárásjogi lehetősége van további intézkedésre, milyen alakzerű formában tehet eleget az Alkotmánybíróság kívánalmainak.

Úgy gondolom tehát, a bírói kezdeményezés eljárási összefüggéseit egy esetleges újabb jogalkotás során részletesebben, egyértelműen kellene szabályozni.

b) A másik, az előbbinél lényegesen több gondot okozó probléma azzal kapcsolatos, hogy az ún. sorozatügyek esetén az alkotmányellenesnek ítélt jogszabályt nemcsak egy adott folyamatban levő ügyben kell alkalmazni, hanem az azonos alkotmányossági jogkérdés nagyszámú hasonló tényállású ügyben merül fel. Ilyen eljárások előfordulhatnak az ország különböző bíróságai előtt, de az is lehetséges, hogy ugyanazon bíró előtt lényegében azonos tényállású „sorozatügyekben” kellene az alkotmányellenes jogszabályt alkalmazni. Mit tegyen a bíró ilyen helyzetben?

Szeretnék ezzel kapcsolatban konkrét példát felemlíteni. Egy ingatlanközvetítő cég nagyszámú ügyfelével úgy kötött szerződéseket, hogy a megszerzett ingatlanokat – a vételár kiegyenlítése előtt – nyomban továbbértékesítette, vagy jelzálogjoggal terhelte meg. Az érintett ügyvezető és tagok büntetőjogi felelősségét csalás bűncselekményében a bíróság utóbb megállapította, mivel egyértelműen bizonyítást nyert, hogy a vételár kifizetése a vevőnek egyetlen esetben sem állt kezdettől fogva a szándékában. A sértett eladók a megindult polgári perekben a szerződéseket megtévesztésre hivatkozással eredményesen megtámadták, az eredeti állapot helyreállítását azonban akadályozta, hogy a tulajdonjoguk visszaállítására irányuló törlési pert csak az Inyvtv. 63. § (2) bekezdése szerinti 60 napos határidő után indíthatták, miután tévedésüket is csak ezt követően ismerhették fel.

A Szegedi Ítélőtábla az egyik előtte folyamatban levő ügyben az eljárást felfüggesztette, és az Inyvtv. 63. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége miatt az Alkotmánybírósághoz fordult. Az Alkotmánybíróság a 911/2008. AB számú határozatával a 60 napos határidő alkotmányellenességét meg is állapította, és a határozat közzétételének napjával megsemmisítette. Ugyanakkor úgy rendelkezett, hogy a megsemmisített jogszabálysöveg csak a Szegedi Ítélőtábla előtt folyamatban levő adott ügyben nem alkalmazható, vagyis

a többi, ugyancsak folyamatban levő polgári perben az alkotmányellenes rendelkezés változatlanul irányadó maradt. Így a konkrét ügyben a fél joga orvoslásra került, az összes többi, azonos vagy hasonló jogi helyzetbe került személyek, peres felek joga viszont nem. A bírónak ilyenkor a többi azonos tényállású ügyben a deklaráltan alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés alapján kell a döntést meghoznia és megindokolnia – egy másik azonos tényállású saját ítéletétől eltérően. A kialakult méltánytalan, a közvéleményt okkal irritáló helyzetet ezek szerint a bíró csak akkor kerülhetné el, ha valamennyi érintett folyamatban lévő eljárást felfüggesztené, és mindegyik ügyben kezdeményezné az Alkotmánybíróság eljárását.

Véleményem szerint az ilyen konfliktusokat célszerű megelőzni, amint azt tette is az Alkotmánybíróság például a 33/2003. számú AB határozatában. A döntés előzménye itt az volt, hogy a felszámolási eljárásban a Cstv. 2000. január 1-jétől hatályos módosítása az APEH ún. regisztrációs díj-fizetési kötelezettségét megszüntette. Közérthetőbben fogalmazva, a rendelkezés olyan volt, mintha a törvény az állami szerveket a perköltségnek a másik fél javára történő megfizetése alól mentesítette volna. A rendelkezés az országban folyó felszámolási eljárások döntő többségét érintette, mivel az APEH az eljárások legalább 80%-ában érdekelt. Némi dilemma után 2000 tavaszán úgy döntöttünk, hogy csak egyetlenegy felszámolási ügyet függesztettünk fel, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményeztük. Az Alkotmánybíróság 2003 júniusában a kifogásolt alkotmányellenes rendelkezést megsemmisítette, egyben úgy rendelkezett, hogy a megsemmisített jogszabály a határozat közzétételének napján folyamatban levő bírósági eljárásokban nem alkalmazható. Az indoklás kifejtette, hogy főszabályként az ex nunc hatályú megsemmisítés ugyan nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, az Alkotmánybíróság azonban az Abtv. 43. § (4) bekezdés alapján eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Figyelemmel volt az Alkotmánybíróság arra, hogy a megsemmisített rendelkezést a határozat közzétételekor folyamatban levő nagyszámú felszámolási eljárásban alkalmazzák, ezért a jogbiztonság érvényesülése megköveteli, hogy az alkotmányellenes rendelkezés a folyamatban levő bírósági eljárásokban ne legyen alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben több korábbi határozatában már kifejtett gyakorlatához kapcsolódott, amelynek értelmében a megsemmisített jogszabály a határozat kihirdetése előtt jogerősen lezárt ügyeket ugyan nem érinti, a határozat meghozatala előtt indult, de még folyamatban levő ügyekben azonban a megsemmisített rendelkezés alkalmazhatóságának tilalma érvényesül, vagyis tartalmát tekintve az alkotmánybírósági határozat ennyiben visszaható hatályú.

3. Úgy gondolom, a jeles évforduló jó alkalmat teremt arra, hogy a bírói kezdeményezés kihatását illetően a következtetéseket – a lehetőséggel élve, abból némi bátorságot merítve – de lege ferenda megkíséreljem felvázolni.

a) Az Alkotmánybíróságnak kezdettől fogva következetes gyakorlata, hogy bírói kezdeményezés esetén az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály a konkrét, a folyamatban levő ügyben nem alkalmazható, „az indítványozó különösen fontos érdeke miatt”. Úgy gondolom, hogy a gyakorlatot törvényerőre érdemes emelni. Ki kellene mondani, hogy bírói kezdeményezés esetén – kivételt nem tűrően – a folyamatban levő ügyben a megsemmisített, alkotmányellenes rendelkezés nem alkalmazható.

Ha ugyanis az alkotmányellenessé nyilvánításnak nem lenne kihatása a folyamatban lévő ügyre, hanem a törvényi főszabály szerint ex nunc (vagy pro futuro) hatályú lenne, akkor annak nem is lenne értelme, hogy a bíró felfüggeszse a folyamatban levő ügyet és alkotmányossági eljárást kezdeményezzen. Ez esetben ugyanis a fél, vagy a konkrét eljárástól függetlenül a bíró az általános utólagos normakontroll keretében fordulna legfeljebb az Alkotmánybírósághoz.

b) Az azonos vagy más bíróságok előtt folyamatban levő, hasonló tényállású ügyeket illetően pedig – amelyekben ugyanazon alkotmányellenes jogszabályt kellene alkalmazni – főszabályként indokolt megfogalmazni, hogy az Alkotmánybíróság döntése valamilyeni folyamatban levő bírósági eljárásra terjedjen ki. A törvény jelenlegi logikájától eltérően az Alkotmánybíróság kivételes esetben, eseti jelleggel éppen azt mondhatná ki, hogy a jogbiztonság ettől a főszabálytól eltérő rendelkezést indokol, és a döntése csak meg-

határozott folyamatban levő eljárásban (eljárásokban) irányadó.

c) Szeretném végül megjegyezni, hogy a kérdés összefügg az alkotmányjogi panasz megítélésével, értelmezésével, ezzel összefüggésben világosabb törvényi szabályozásával is. Az nem vitás, hogy az alkotmányjogi panasz kettős rendeltetésű: egyfelől valamely jogszabály alkotmányellenességére, másfelől az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságára, illetve annak visszamenőleges kizárására irányul. Az egyik álláspont szerint – amelyet a 442/D/2000. alkotmánybírósági határozat indokolása tükröz – a két kérdés csak egységesen dönthető el; ezért ha előzőleg az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét megállapította, utóbb az alkotmányjogi panasz alapján az alkalmazhatóság visszamenőleges kizárása körében újabb döntést már nem hozhat, mert ez ítélt dolgnak minősül.

A másik, ugyanezen alkotmánybírósági határozathoz fűzött „különvélemény” szerint viszont a kettős rendeltetés elkülöníthető, ezért a jogszabály korábbi alkotmányellenessé nyilvánítása – ami valóban ítélt dolgot jelent – nem eredményez az ugyanazon jogszabály konkrét, visszamenőleges alkalmazhatóságát illetően res iudicatát, vagyis ebben a kérdésben érdemben, önállóan, újból kell dönten. A jogintézmény ambivalens megítélését jellemzi, hogy a Németh János által megfogalmazott különvéleményhez négyen – a határozatot meghozó 11 fős testületből tehát összesen öten – csatlakoztak. A bíróságok, illetve a bírósági ügyek természetrajzához talán az is adalék lehet, hogy hozzám – mint polgári bíróhoz – az utóbbi, kisebbségi vélemény áll lényegesen közelebb.

VITAINDÍTÓ

Az Alkotmánybíróság megalakulásának 20. évfordulója alkalmából 2009. november 23–24-én tudományos konferenciát szervezett. Közel 20 ország alkotmánybírósága, valamint nemzetközi szervezetek magas szinten képviseltették magukat, és a konferenciát megtisztelte Vassilios Skouris, az Európai Unió Bíróságának elnöke is. Az Alkotmánybírósági Szemle

első számában adja közre teljes terjedelmében magyar nyelven az Európai Bíróság elnökének a Magyar Tudományos Akadémián, november 24-én elhangzott előadását¹. Az előadáshoz kapcsolódik a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2009. június 30-án, a Liszaboni Szerződés kapcsán hozott határozata².

* * *

Szövetségi Alkotmánybíróság – Sajtóhivatal –

72/2009 sz. 2009. június 30-i sajtóközlemény

2009. június 30-i határozat
(2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 és 2 BvR 182/09)

A Lisszaboni Szerződést jóváhagyó törvény összhangban áll az Alaptörvénnyel;

A kísérő jogszabály alkotmányellenes abban a vonatkozásban, hogy a jogalkotási szervek nem kaptak kellő részvételi jogot

A Szövetségi Alkotmánybíróság második kamarája a mai napon megállapította, hogy a Lisszaboni Szerződést jóváhagyó törvény (*Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon*) összhangban áll az Alaptörvénnyel. Ezzel szemben a Bundestag és a Bundesrat jogait az Európai Unióval kapcsolatos ügyekben kiterjesztő és megerősítő törvény (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*) sérti az Alaptörvény (*Grundgesetz – GG*) 38.1. cikkét a 23.1. cikkel összefüggésben, mivel a Bundestag és a Bundesrat nem kapott megfelelő jogokat az európai jogalkotási és szerződésmódosítási eljárásokban. A Lisszaboni Szerződésnek a Németországi Szövetségi Köztársaság általi megerősítéséről szóló okirat nem helyezhető letétbe mindaddig, amíg hatályba nem lép a parlamenti részvételi jogokra vonatkozó, alkotmányosan szükséges jogi megoldás. A határozatot a döntés tekintetében egyhangúlag, az indoklás tekintetében hét támogató és egy ellenszavazat mellett hozta meg a Szövetségi Alkotmánybíróság [tényadatok találhatók a németországi sajtóközleményekben: 2/2009. (2009. január 16.) és 9/2009. (2009. január 29.)].

A határozat alapvetően a következő megfontolásokon alapul:

1. Az ítélet legfontosabb szempontjainak áttekintése.

Az ítélet arra a kapcsolatra összpontosít, amely az Alaptörvény által a Szövetség szintjén fennálló demokratikus rendszer és az európai szinten elért önálló hatalom között fennáll. Az Európai Unió strukturális problémája áll az alkotmányossági vizsgálat középpontjában: az Unió cselekvési szabadsága folyamatosan és jelentősen bővült, nem utolsósorban a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően, egyes szakpolitikai területeken egy szövetségi állammal mutat hasonlóságot. Ezzel szemben a belső döntéshozatali és kinevezési eljárások továbbra is alapvetően a nemzetközi szervezetekre jellemző mintát követnek, azaz a nemzetközi joggal mutatnak analógiát; az Európai Unió struktúrája, ahogy korábban is, meghatározóan az államok egyenlőségének elvén alapul.

Mindaddig, amíg Európa népei egységesen – a legitimáció alanyaként – nem tudják többségi akaratukat politikailag hatékony módon, az egyenlőséget egy európai szövetségi állam keretei között kifejezni, az Európai Unió népei maradnak – tagállamaik keretei között – a közhatalom meghatározó birtokosai, ideértve az Unióra vonatkozó közhatalmat is. Németországban az európai szövetségi államhoz történő csatlakozás új alkotmány elfogadását tenné szükségessé, amelyben ki kellene nyilvánítani az Alaptörvény által védett állami szuverenitásról való lemondást. Itt és most nincs ilyen törvény. Az Európai Unió továbbra is egy olyan hatalmi unió (*Herrschaftsverband*), amely a nemzet-

¹ Az Európai Bíróság elnökének előadása angol nyelven az Alkotmánybíróság megújult honlapján érhető el.

² <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg09-072en.html>

közi jogon alapul; egy olyan szövetség, amelyet a szuverén tagállamok szándéka tart fenn.

Az integrációért való elsődleges felelősséget a nemzeti alkotmányos testületek viselik, amelyek a népek érdekében járnak el. Az uniós intézmények hatásköreinek és önállóságának növekedésével párhuzamosan olyan garanciák szükségesek, amelyek lépést tartanak ezekkel a fejleményekkel annak érdekében, hogy megőrizzék a tagállamok által korlátozott és ellenőrzött hatáskör-átruházás alapelvét. Az integráció előrehaladtával meg kell őrizni a tagállamok demokratikus véleményformálásának fejlődése érdekében elengedhetetlen területeket. Különösen azt kell biztosítani, hogy az integrációért való felelősséget a népképviselői szervek viseljék.

Az Európai Parlament hatásköreinek további bővítése mérsékelheti, de nem számolja fel maradéktalanul azt a szakadékot, amely az uniós intézmények döntéshozatali hatáskörének terjedelme és a tagállami állampolgárok által gyakorolt demokratikus közhatalom között áll fenn. Az Európai Parlament sem összetételét, sem pedig az európai struktúrában elfoglalt helyét tekintve nem kellően felkészült arra, hogy a politikai irányvonalra vonatkozó, reprezentatív, meghatározó többségen alapuló egységes döntéseket hozzon. Az államokra irányadó demokratikus követelmények alapján az EP létrejöttékor az egyenlőség nem kerül képp előtérbe, és a politikai irányvonalak tekintetében az EP nem kompetens az államok közötti érdekek nemzetek feletti kiegyensúlyozására alkalmas, mértékadó döntések meghozatalára. Ezért az EP nem támogathat egy parlamentáris kormányzatot és nem szervezheti magát a pártpolitika vonatkozásában a kormányzat és ellenzék rendszerében úgy, hogy az európai választók által a politikai irányítás kérdésében hozott döntés politikailag döntő hatással bírjon. E strukturális democráciadeficit következtében, amely nem oldható meg a szuverén nemzetállamok szövetsége keretében (*Staatenverbund*), a további integrációs lépések, amelyek túllépnek a *status quón*, sem az államok politikai cselekvési hatalmát, sem a hatáskör-átruházás alapelvét nem áshatják alá.

A tagállamokban a nép minden hatalom birtokosa. Az Alaptörvény nem engedi meg, hogy a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás egyes szervei rendelkezzenek az alkotmány lényegi elemeiről, azaz az Alkotmány szerinti érinthetetlen elemekről (az Alaptörvény 23.1. cikkének 3. mondata, 79.3. cikke). Az alkotmányos identitás a nép demokratikus önrendelkezésének elidegeníthetetlen eleme. A választójog hatékonyságának biztosítása és a demokratikus önrendelkezés megőrzése érdekében a Szövetségi Alkotmánybíróságnak őrködnie kell – hatáskörének korlátai között – a felett, hogy a közösségi, illetve uniós hatalom az aktsaival ne sértse meg az alkotmányos identitást és ne lépjen túl a reá ruházott hatáskörökön. A hatáskörök átruházása – amelyet a Lisszaboni Szerződés ismét csak bővített – és az önálló döntéshozatali eljárások így szükségessé teszik az

európai jogi instrumentumok hatékony *ultra vires* és identitásvizsgálatát, azoknak a Németországi Szövetségi Köztársaságban történő alkalmazásakor.

2. A felülvizsgálat mércéje

a) A Lisszaboni Szerződést jóváhagyó törvényt a Szövetségi Alkotmánybíróság a választójog mércéjével méri. A választójog alapvető jog, amelynek megsértése alkotmányosan kifogásolható (az Alaptörvény 38.1. cikkének 1. mondata, a 93.1. cikk 4a pontjával összefüggésben). A választójog jelenti a demokratikus önrendelkezés jogának gyakorlását, a közhatalomban való szabad és egyenlő részvétel jogát, a demokrácia alapelveinek, ideértve a népfelség elvének tiszteletben tartását is. A választójog megsértésének vizsgálata kiterjed az Alaptörvény 79.3. cikkében alkotmányos identitásként rögzített alapelvek sérelmére is. Az állampolgárok azon joga, hogy egyenlően és szabadon, választások és más szavazások útján határozzanak az őket személyükben és egyéb viszonyaikban érintő közhatalomról, az emberi méltóságból ered és a demokrácia alapelveinek meghatározó eleme. A demokrácia alapelve nem tehető mérlegre más jogi érdekekkel szemben. Az Alaptörvény 1. és 20. cikkeiben meghatározott alapelvek módosítása elfogadhatatlan (az Alaptörvény 79.3. cikke). Az úgynevezett örökgarancia az önálló alkotmányos rend identitása feletti rendelkezési jogot még az alkotmány módosítására jogosult törvényhozás hatáskörei közül is kiveszi. A népfelség nem ruházta fel a nép képviselőit és testületeit a joggal, hogy megváltoztassák az Alaptörvény 79.3. cikke szerint alapvetőnek minősülő alkotmányos alapelveket.

b) A demokrácia alapelve alaptörvénybeli megfogalmazásában nyitott arra a célra, hogy Németországot egy békés nemzetközi és európai rendbe integrálja. A német alkotmány kész arra, hogy megnyissa az államhatalmi rendszert a népek békés együttműködése és az európai integráció számára. Sem az Európai Unióba történő *pari passu* integráció, sem pedig az Egyesült Nemzetekhez hasonló békés rendszerekben való részvétel nem vezet szükségképpen a közhatalom rendszerének megváltoztatásához a Németországi Szövetségi Köztársaságban. Ez önkéntes, kölcsönös, *pari passu* kötelezettségvállalás, mely biztosítja a békét és erősíti a közös összehangolt lépések útján történő politikaformálás lehetőségeit. Az egyesült Európa megvalósítására vonatkozó alkotmányos felhatalmazás, mely az Alaptörvény 23.1. cikkéből és preambulumból következik, a német alkotmányos intézmények számára azt jelenti, hogy az európai integrációban való részvétel nem az ő szabad politikai belátásuk kérdése. Az Alaptörvény előírja az európai integrációt és egy békés nemzetközi rendet. Így nemcsak a nemzetközi jog irányába való nyitottság (*Völkerrechtsfreundlichkeit*), hanem az európai jog irányába való nyitottság (*Europarechtsfreundlichkeit*) elvét is alkalmazni kell.

c) A szuverenitáshoz tartozó egyes jogköröknek az Alaptörvény 23.1. cikkén alapuló átruházására azonban azzal a feltétellel kerül sor, hogy az alkotmányos

államnak fennmarad a szuverenitása, figyelemmel az átruházás alapelveire és tiszteletben tartva a tagállamok alkotmányos identitását, továbbá, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem veszíti el azt a képességét, hogy politikailag és társadalmilag felelősen formálja az életkörülményeket. Az Alaptörvény 23.1. cikke és preambuluma nem mond semmit Európa politikai szervezetének végleges jellegéről. A 23. cikkében az Alaptörvény egy *Staatenverbund*ként kialakított Európai Unióban való részvételre és annak fejlesztésére ad felhatalmazást. A *Verbund* koncepció szuverén államok szoros és hosszú távú szövetsége; olyan szövetség, amely szerződéses alapon gyakorolja a közhatalmat; amelynek alapvető rendjét azonban egyedül a tagállamok határozzák meg; és amelyben a tagállamok népei, azaz az államok állampolgárai maradnak a demokratikus legitimitás alanyai. Az Európai Uniónak meg kell felelnie a demokratikus alapelveknek mind jellege, mind terjedelme, mind pedig a saját szervezeti és eljárási rendje tekintetében (az Alaptörvény 23.1., 20.1. és 20.2. cikkei, összhangban az Alaptörvény 79.3. cikkével). Ez először is azt jelenti, hogy az európai integráció nem áthatja alá Németország demokratikus hatalmi rendszerét. Ebből nem következik, hogy számos, eredetileg meghatározott szuverenitási jogkörnek vagy bizonyos jogköröknek az állam kezében kell maradnia. Szuverén államok szerződéses alapon történő európai integrációja azonban nem válósulhat meg oly módon, hogy a tagállamok számára nem marad kellő tér a gazdasági, kulturális és társadalmi életkörülmények politikai formálására. Ez különösen igaz azokra a területekre, amelyek a polgárok életkörülményeit befolyásolják, különösen ilyen a saját felelősségi körükbe tartozó és alapjogokkal védett magánszférájuk, a politikai és szociális biztonságuk, továbbá igaz azokra a politikai döntésekre, amelyek az előbbi értelemben a kultúrára, a történelemre, a nyelvre vonatkoznak és azon területekre, amelyek a pártpolitika és a Parlament által szervezett politikai nyilvánosság terében zajló diskurzus során bontakoznak ki. Amennyiben ezeken – a demokrácia számára különösen fontos – területeken a szuverenitási jogkörök átruházása egyáltalán megengedhető, az csakis megszorító értelmezés alkalmazásával lehetséges. Ez különösen a büntetőhatalom gyakorlását, a rendőrség és a hadsereg monopóliumát, az erőszak alkalmazását, a bevételekre és a kiadásokra vonatkozó alapvető fiskális döntéseket, az életkörülményeknek a szociálpolitika útján történő alakítását, a kulturális kérdésekkel kapcsolatos fontos döntések meghozatalát, így az oktatási és az iskolarendszert, a médiaszabályozást és a vallási közösségekkel kapcsolatos kérdéseket érinti.

d) Az Alaptörvény a német állam szerveinek nem biztosít jogot arra, hogy a szuverenitásba tartozó jogköreiket olyan módon ruházzák át, hogy azok gyakorlása önállóan új hatásköröket keletkeztessen az Európai Unió számára. Ez lehetetlenné teszi olyan hatáskör átruházását, amely alapján az Európai Unió maga határozhatná meg saját hatáskörét. (*Kompetenz-*

Kompetenz). Következésképpen a hatáskör-átruházás elve az európai jognak is része [az Európai Közösséget létrehozó szerződés 5.1. cikke; az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: „TEU”) Lisszaboni Szerződésben szereplő változata (a továbbiakban: „TEU-Lisszabon”) 5.1. cikkének első mondata és 5.12. cikkel, de – mint az Európai Unió azon kötelezettsége, hogy tiszteletben tartsa a tagállamok nemzeti identitását (TEU 6.3. cikk; TEU-Lisszabon 4.2. cikk első mondata) – a tagállamoktól átvett alkotmányos alapelv is egyben. Az Európai Unió integrációs programjának ezért kellően pontosnak kell lennie. Amennyiben a tagállamok az alapszerződések tartalmát úgy alakítják, hogy – a hatáskör-átruházás elvének folyamatos alkalmazása mellett – az alapszerződések módosítása ratifikációs eljárás nélkül megtörténhet, különös felelősség hárul a jogalkotó szervekre – eltekintve a szövetségi kormánytól –, főként, ami a döntéshozatalban való részvételt illeti, mert Németországban, nemzeti szinten teljesülnie kell az Alaptörvény 23.1. cikkében meghatározott követelményeknek (felelősség az integrációért). Az Európai Szerződés módosítását jóváhagyó törvénynek és a kapcsolódó nemzeti jogszabályoknak éppen ezért biztosítaniuk kell azt, hogy az európai integráció továbbra is a hatáskör-átruházás elvének megfelelően folytatódjon anélkül, hogy az Európai Unió *Kompetenz-Kompetenz* hatáskörre tegyen szert, vagy megsértse a tagállamok olyan alkotmányos identitását, amely nem lehet az integráció tárgya. Az alkotmányosan még elfogadható határesetek tekintetében a német jogalkotásnak, szükség esetén, a jóváhagyást követő jogszabályokban gondoskodnia kell arról, hogy a jogalkotó szerveknek az integrációért fennálló felelőssége megfelelően alakuljon.

e) A Szövetségi Alkotmánybíróság vizsgálja azt, hogy az európai intézmények és testületek jogi eszközei, igazodva a közösségi és az uniós jog szerinti szubszidiaritás elvéhez (ECT 5.2. cikke; TEU-Lisszabon 5.1. cikk 2. mondata és TEU-Lisszabon 5.3. cikke), megtartják-e a reájuk ruházott szuverenitási jogkörök korlátait (*ultra vires* vizsgálat). A Szövetségi Alkotmánybíróság vizsgálja továbbá azt is, hogy az Alaptörvény alkotmányos identitásának érinthetetlen tartalmát – az Alaptörvény 23.1. cikkének 3. mondata szerint, összhangban az Alaptörvény 79.3. cikkével – tiszteletben tartják-e (identitásvizsgálat). Ezen alkotmányosan megkövetelt felülvizsgálati jogkörök védelmezik a szuverén tagállamok alapvető politikai és alkotmányos struktúráját, melyet a TEU-Lisszabon 4.2. cikkének első mondata is elismer, még az integráció mélyülése mellett is. E jogkör gyakorlása egy adott esetben az Alaptörvénynek az európai jog irányában mutatott nyitottsága elvét követi.

3. Szubszumpció

a) A Lisszaboni Szerződést jóváhagyó törvénnyel szemben nem állnak fenn meghatározó alkotmányos kifogások.

aa) Az integráció jelenlegi fokán az Európai Unió a

Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően sem éri el a demokratikus legitimitáció azon szintjét, amivel egy állam rendelkezik. Nem szövetségi állam tehát, hanem szuverén államok szövetsége, amelyre a hatáskör-átruházás alapelvét kell alkalmazni.

Az Európai Parlament nem a szuverén európai nép képviselői szerve, hanem egy nemzetek feletti testület, amely a tagállamok népeit képviseli, így a választójogi egyenlőség alapelve – amely minden európai államban közös – nem alkalmazható az Európai Parlamentre. A Lisszaboni Szerződés egyéb rendelkezései, mint például a kettős minősített többség a Tanácsban [TEU-Lisszabon 16.4. cikke, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: „TFEU”) 238.2. cikke], a részvételi, asszociatív és közvetlen demokrácia elemei (TEU-Lisszabon 11. cikke), a nemzeti parlamentek intézményes elismerése (TEU-Lisszabon 12. cikke) nem képesek kompenzálni az európai közhatalom deficitjét, ha azt az államokkal szembeni demokratikus követelmények mércéjével vizsgáljuk, mindamellett növelhetik a *Staatenverbund* legitimitációját.

bb) A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a Németországi Szövetségi Köztársaság szuverén állam marad. Különösen védelemben részesül a német államhatalom lényegi eleme. Az Európai Unió hatásköreinek megszerzése és azok elhatárolása a tagállamok hatásköreitől a hatáskör-átruházás alapelvének figyelembevételével történik, szem előtt tartva egyéb anyagi jogi védelmi mechanizmusokat is, így különösen a hatáskörök gyakorlására vonatkozó rendelkezéseket. A szuverenitásba tartozó jogkörök Európai Unióra történő átruházását, amely így ellenőrzött és felelősségteljes módon történik, nem kérdőjelezi meg a Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései. Ez elsősorban az egyszerűsített módosítási eljárásra vonatkozik (lásd különösen a TEU-Lisszabon 48.6. cikkét). A Németországi Szövetségi Köztársaság egyszerűsített felülvizsgálati eljárásban kialakított „jóváhagyása” szükségessé teszi egy törvény elfogadását az Alaptörvény 23.1. cikkének 2. mondata értelmében, amely az 59.2. cikkre figyelemmel *lex specialis*.

cc) Amennyiben a TEU-Lisszabon 48.7. cikke szerinti általános áthidaló klauzula lehetővé teszi az egyhangú döntés elvéről a minősített többség elvére történő átmenetet a Tanácsban zajló döntéshozatal során, illetve a különlegesről a rendes jogalkotási eljárásra való átmenetet, ennyiben ez is szerződés módosításnak minősül az elsődleges jog alapján, amelyet az Alaptörvény 23.1. cikkének 2. mondata szerint kell értékelni. A nemzeti parlamenteknek tiltakozáshoz való joga [TEU-Lisszabon 48.7. cikk (3) bekezdése] nem kellően egyenértékű a ratifikáció követelményével. A német kormány képviselője az Európai Tanácsban éppen ezért csak akkor érthet egyet az általános áthidaló klauzula alkalmazásával kidolgozott alapszerződés módosítással, amennyiben a német *Bundestag* és a *Bundesrat* – jelenleg meg nem határozott határidőn belül – elfogad az Alaptörvény 23.1. cikkének megfelelő törvény, amely a TEU-Lisszabon 48.7. cikk (3) be-

kezdésének rendeltetésén alapul. Ez vonatkozik arra az esetre is, ha a TFEU 81.2. cikkének (2) bekezdése szerinti különös áthidaló klauzulát alkalmazzák.

dd) Nincs szükség az Alaptörvény 23.1. cikke 2. mondatának megfelelő törvényre, amennyiben a különös áthidaló klauzula alkalmazása olyan területekre szorítkozik, amelyeket már megfelelően szabályoz a Lisszaboni Szerződés, és amelyek nem jogosítják fel a nemzeti parlamenteket a kifogásaik hangoztatására. Azonban ezekben az esetekben is a *Bundestag* – és, ha a *Landok* jogalkotási hatáskörei is érintettek, a *Bundesrat* – hárul az a feladat, hogy más megfelelő módon tegyenek eleget az integrációért fennálló felelősségüknek. A Tanács-beli vétőjogról való lemondásra nem kerülhet sor a kompetens jogalkotó szervek részvétele nélkül, még az olyan tárgyak tekintetében sem, amelyekről már ténylegesen rendelkeztek a szerződések. A német kormány képviselője az Európai Tanácsban, illetve a Tanácsban ezért csak akkor érthet egyet a Németországi Szövetségi Köztársaság nevében az elsődleges joganyag olyan módosításával, amely a különös áthidaló klauzulák valamelyikének alkalmazásával kerül a testület elé, ha a német *Bundestag* és – ha a jogalkotásra vonatkozó rendelkezések ezt előírják – a *Bundesrat* pillanatnyilag meg nem határozott határidőn belül jóváhagyta ezt a döntést –, amely a TEU-Lisszabon 48.7. cikkének (3) bekezdése rendeltetésén alapul.

ee) A TFEU 352. cikke szerinti rugalmassági klauzula szintén értelmezhető úgy, hogy a rendelkezésekben felvázolt integrációs programra nézve továbbra is fennállhat a német jogalkotó szervek előrejelzési és döntési hatásköre. Figyelemmel a lehetséges alkalmazási esetek meghatározatlan jellegére, a rugalmassági klauzula használata alkotmányosan szükségessé teszi a német *Bundestag* és a *Bundesrat* általi ratifikációt, az Alaptörvény 23.1. cikkének 2. mondata alapján.

ff) A Szövetségi Alkotmánybíróság felülvizsgálati hatáskörét nem érinti a Lisszaboni Szerződés Záróokmányában közzétett és annak mellékletét képező, az uniós jog elsőbbségéről szóló 17. számú Nyilatkozat. Az uniós jog Németországi Szövetségi Köztársaságon belüli alkalmazhatóságának az alapja és a korlátja az, hogy azt a jogot kell alkalmazni, amelyet a Lisszaboni Szerződést ratifikáló törvény tartalmaz, amelynek a jelenlegi alkotmányos rend keretei között kell maradnia. Ebből a szempontból nincs jelentősége annak, hogy az alkalmazás elsődlegessége – amelyet a Szövetségi Alkotmánybíróság már alapvetően elismert a közösségi jog tekintetében – magukban a szerződésekben, vagy a Lisszaboni Szerződés Záróokmányához csatolt 17. sz. nyilatkozatban szabályozott.

gg) A Lisszaboni Szerződés által, a büntető és polgári igazságügyi együttműködés, a külkereskedelmi kapcsolatok, a közös védelem és a szociális kérdések területén újonnan létrehozott vagy elmélyített hatásköröket, a Szerződés rendeltetésszerű értelmezésével úgy lehet és kell gyakorolni az Európai Unió intézményeinek az esetleges alkotmányellenesség elkerülése érdekében, hogy a tagállamok szintjén mind terjedelmét,

mind pedig tartalmát tekintve kellő súlyú hatáskör maradjon, amely jogilag és gyakorlatilag is az élő demokrácia előfeltétele. Ebben az összefüggésben a következő szempontok érdemelnek különös figyelmet:

– Tekintettel arra a tényre, hogy a büntetőjogi és büntető eljárásjogi rendelkezések különösen érzékenyen érintik a demokratikus önrendelkezés kérdését, a Szerződés ezzel kapcsolatos hatáskör-megállapításait semmi esetre sem tágan, hanem megszorítóan kell értelmezni, és alkalmazásuk különös indokltságot kíván.

– A TFEU 83.1. cikkének (3) bekezdése szerinti dinamikus blankettafelhatalmazás kiterjesztő alkalmazása, amikor a különösen súlyos és jellegűknél fogva határon átnyúló bűncselekmények listája kibővül „a bűnözés fejlődése” fordulattal, ez tényszerűen az Európai Unió hatásköreinek a kiterjesztését jelenti és így vonatkozik rá az Alaptörvény 23.1. cikkének 2. mondata szerinti követelmény, amely ehhez egyedi jogszabály elfogadását írja elő.

– A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén további követelményeket kell alkalmazni azon rendelkezések tekintetében, amelyek a tagállamokat különleges jogokkal ruházzák fel a jogalkotási eljárásban (TFEU 82.3. és 83.3. cikkek: az úgynevezett vészfék eljárás). Alkotmányjogi szempontjából a nemzeti parlamentekben megjelenő demokratikus legitimáció csak oly módon védhető meg, ha a Tanácsban a tagállam – a TFEU 83.2. és 83.3. cikkében meghatározott – jogait gyakorló német képviselő kizárólag a *Bundestag* – és, ha ez a jogalkotásra vonatkozó jogszabályok szerint szükséges, a *Bundesrat* – utasításai szerint jár.

– A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően is fennmarad az a kötelező előírás, hogy a fegyveres erők külföldi bevetése parlamenti jóváhagyást tesz szükségessé. A Lisszaboni Szerződés nem hatalmazza fel az Európai Uniót olyan hatáskörrel, hogy az a tagál-

lamok fegyveres erői felett az adott tagállamnak vagy parlamentjének felhatalmazása nélkül rendelkezze. Szintén nem korlátozza a német *Bundestag* cselekvési lehetőségeit a szociálpolitika területén olyan mértékben, hogy az alkotmányosan kifogásolható módon sértse a szociális állam alapelvét (az Alaptörvény 23.1. cikkének 3. mondata, a 79.3. cikkének összefüggésében) vagy elfogadhatatlanul korlátozza az e téren szükséges döntéshozatal demokratikus voltát.

b) Nem állnak fenn döntő alkotmányos kifogások az Alaptörvényt módosító törvénnyel szemben (23., 45. és 93. cikkek) (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*). Az alkotmány 79.3. cikke szerinti demokratikus alapelveket nem sérti sem a 23.1a cikkének új változata – amely megeremti annak lehetőségét, hogy kiegészítő kereset kisebbségi jogként legyen indítható, továbbá a határozatképességet a tagok egynegyedéhez köti –, sem az Alaptörvény 45. cikk harmadik mondatának új változata.

c) Ezzel szemben, a *Bundestag* és a *Bundesrat* jogait az Európai Unióval kapcsolatos ügyekben kiterjesztő és megerősítő törvény sérti az Alaptörvény 38.1. cikkét a 23.1. cikkel összefüggésben, amennyiben a német *Bundestag* és a *Bundesrat* részvételi jogait nem határozza meg az alkotmányosan szükséges mértékben. Ha a tagállamok a szerződésekben lefektetett európai jogot a hatáskör-átruházás elve alapján úgy alakítják, hogy a Szerződés módosítására sor kerülhet kizárólag vagy döntően az Európai Unió intézményei által – a Tanács egyhangú döntéshozatali eljárására ellenére –, speciális felelősség hárul a nemzeti alkotmányos testületekre a döntéshozatalban való részvétellel összefüggésében. Németországban az integrációért viselt felelősség nemzeti szinten különösen az Alaptörvény 23.1. cikke szerinti alkotmányos követelményen alapul.

(Fordította: Benedek György)

Az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok viszonya*

Vassilios Skouris,

az Európai Unió Bíróságának elnöke

I. BEVEZETÉS

Tisztelt Elnök Úr!
Hölgyeim és Uraim!

Először is kérem, engedjék meg, hogy kifejezzem köszönetemet a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának, és különösen elnökének, Paczolay Péter úrnak, hogy engem kértek fel a magyar Alkotmánybíróság húszéves fennállását ünneplő szimpózium első előadásának megtartására.

Tizenöt évvel megalakulása után – öt évvel ezelőtt – a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága csatlako-

zott ahhoz a körhöz, amelyet az Európai Unióban ma működő 19 alkotmánybíróság alkot¹. A nemzeti alkotmánybíróságok számának nagyarányú növekedése az Európai Unió 2004-ben és 2007-ben lezajlott jelentős bővítését követően, összességében nem tette egysze-

* Elhangzott az Alkotmánybíróság húszéves fennállása alkalmából rendezett nemzetközi tudományos konferencián

¹ Az Európai Unió 27 tagállama közül csak Dániában, Észtországban, Finnországban, Görögországban, Írországon, Hollandiában, Svédországban és az Egyesült Királyságban nem működik alkotmánybíróság. Franciaországban az Alkotmánytanács egyre inkább olyan feladatokat lát el, mint egy alkotmánybíróság, míg Cipruson az alkotmánybíróság alkotmányban meghatározott feladatait a Legfelsőbb Bíróság látja el.

rűbbé a szóban forgó bíróságok és az Európai Bíróság közötti érzékeny kapcsolatot. Az alapvető kérdés az, van-e alapja annak – figyelemmel a nemzeti alkotmánybíróságok jellemzőire és különleges hatáskörére –, hogy az Európai Bírósághoz fűződő viszonyukat a tagállamok más bíróságaitól eltérően értékeljük. Másként fogalmazva: milyen mértékben alkalmazhatók az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok viszonya tekintetében kialakított alapelvek és feltételek az alkotmánybíróságokra is.

II. SZEMÉLYI SZINTŰ KÖLCSONÖS KAPCSOLATOK

Ami az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti kapcsolatok jellegét illeti, ezek lehetnek személyi és intézményes kapcsolatok. A személyi szintű kölcsönös kapcsolatok fakadhatnak abból a tényből, hogy a tagállamok alkotmánybíróságainak bírái Luxembourgba kerülnek, vagy az Európai Bíróság tagjait nevezik ki saját alkotmánybíróságuk bírójává, amikor megbízatásuk az Európai Bíróságnál lejár. Ezt a személyi kapcsolatot nem szabad alábecsülni vagy alulértékelni, mert a hozzánk kerülő volt alkotmánybírák magukkal hozzák a korábbi megbízatásuk során szerzett tapasztalataikat, amelyekkel gazdagítják a mi döntéshozatalunkat, míg azok a távozó bírák vagy főtanácsnokok, akik később saját alkotmánybíróságukhoz csatlakoznak, az új feladatkörükben hasznosítani tudják a luxembourgi megbízatásuk idején szerzett ismereteiket. Ha jól számoltam, jelenleg is legalább tíz példát találunk az ilyen személyi kapcsolatok mindkét válfajára.

III. INTÉZMÉNYES KAPCSOLATOK

Az intézményes kapcsolatokra térve, elsőként arról kell beszámolnom, hogy aktívan keressük és tartjuk fenn a kapcsolatokat a nemzeti alkotmánybíróságokkal; rendszeresen részt veszünk az általuk rendezett nemzeti, európai vagy nemzetközi eseményeken; gyakran fogadunk az egyes alkotmánybíróságoktól érkező küldöttségeket Luxembourgban, és nagyra értékeljük ezeket a találkozásokat, mert lehetővé teszik azt, hogy kollégáinkkal nyílt eszmecserét folytathassunk, és őszintén megvitathassuk a problematikus fejleményeket. Szerencsére a két- és többoldalú találkozásokra számos lehetőség kínálkozik, melyek igazán hasznosak minden résztvevő számára, amennyiben megfelelő fórumot kínálnak nemcsak a tájékozódásra és az eszmecserére, hanem a problémák megvitatására is. A minket érintő kérdésekre vonatkozó élénk információcserének köszönhetően, mindannyian pontosan tudjuk, milyen feladatot is látunk el, és milyen jogot alkalmazunk. A tagállamok alkotmánybíróságaival fennálló intézményes kapcsolatok második területe formális jellegű, mert alapja az Európai Közösségeket létrehozó szerződések: ennek keretében megjegyzéseim magja a nemzeti bíróságokkal folytatott, a közös

ségi jog értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos élénk dialógusra vonatkozik. Itt különösen arra a kipróbált és bevált együttműködési módra kívánok utalni, melynek egyedi mechanizmusa az Európai Bíróság általi előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amely lehetővé teszi, hogy a Bíróság megjegyzéseket fűzzön a Szerződések és a másodlagos közösségi jogalkotás értelmezéséhez, valamint az alapító szerződések alapján elfogadott közösségi jogi aktusok érvényességéhez, amennyiben a nemzeti bíróságok előtti jogvitából eredően erre lehetőség kínálkozik².

IV. KÜLÖNÖSEN: AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATALI ELJÁRÁS

Az „előzetes döntéshozatali” eljárás értéke az elmúlt ötven évben különösen bebizonyosodott, és továbbra is minden tekintetben ez marad a Európai Közösség joga fejlesztésének és érvényesítésének fő eszköze. Statisztikailag ezen alapul az Európai Bíróság által elbírált legjelentősebb esetcsoport³, így nem túlzó azt mondanivaló, hogy a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság közötti együttműködés e formája mindkét fél részére előnyös, mert a felelősségi körök világos elhatárolásán alapul. A nemzeti jog értelmezése és alkalmazása – még akkor is, ha az a közösségi jogból származik – a nemzeti bíróságok kizárólagos hatásköre, és az is marad. Az Európai Bíróság a vonatkozó közösségi jog értelmezésére vagy érvényességének megállapítására szorítkozik, és arra utasítja a kérelemmel hozzá forduló bíróságot, hogy az előtte függőben lévő ügyet az előzetes döntéshozatal alapján bírálja el. Így a nemzeti jog a nemzeti bíróságok saját hatásköre marad, az Európai Bíróság pedig a közösségi jogra koncentrálna annak biztosítása érdekében, hogy azt valamennyi tagállamban egységesen értelmezzék és alkalmazzák. Ennek megfelelően, az előzetes döntéshozatal iránti eljárás alapjául szolgáló elv meglehetősen egyértelmű: a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulhatnak az Európai Bírósághoz, ha első fokon vagy fellebbezési körben járnak el, és döntésük ellen magasabb vagy a legfelsőbb bírósághoz lehet fellebbezni; ha viszont a jogvitában hozott döntésük ellen nincs lehetőség fellebbezésre, akkor az ügyet az Európai Bírósághoz kell fordulniuk. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre vonatkozó abszolút kötelezettséget nem kell alkalmazni, ha az adott közösségi jog értelmezése világos, azaz, ha a Bíróság korábbi döntései már világossá tették az adott jogkérdést, vagy ha a közösségi jog pontos értelmezése olyannyira egyértelmű, hogy semmiféle ésszerű kétségnek nem enged teret⁴.

² Lásd az EK 234. cikket, az EK 68. cikket és az EU 35. cikket.

³ 2006-ban összesen 537 ügy került az Európai Bíróság elé, amelyből 251 előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem volt. 2007-ben az összesen 580 ügyből 265 volt előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem. 2008-ban 592 új ügy volt, amelyből 288 volt előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem.

⁴ Az „acte clair” doktrínája: lásd a 283/81. sz. CILFIT és mások ügyet [EBHT 1982., 3415. o.], 14. és 16. pont.

1. Az alkotmánybíróságok képessége előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására

Ha a fenti elvet a tagállamok alkotmánybíróságaira alkalmazzuk, világos kell hogy legyen az, hogy – mivel a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek legmagasabb szintjén helyezkednek el – az alkotmánybíróságok a második csoportba tartoznak, és így kötelesek előzetes döntéshozatali kérelemmel fordulni az Európai Bírósághoz, ha a kérelmezés feltételei fennállnak. Ez nem jelenti azt, hogy így bármiféle hierarchia jönne létre az Európai Bíróság és az alkotmánybíróságok között, és arról sem beszélhetünk, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás egy alá-fölé rendeltségi viszonyt eredményezne. Ehelyett valódi együttműködésről kell beszélnünk, amelyben mindkét oldal gyakorolja hatásköreit, és tiszteletben tartja a másikat. Ez az együttműködés valóban létezik az alkotmánybíróságok szintjén, mert közülük sok alkalmazza az előzetes döntéshozatal iránti kérelem eszközét, így lehetőséget ad az Európai Bíróságnak arra, hogy a közösségi jogot érintő fontos kérdéseket bíráljon el. Így meg kell jegyeznünk, hogy az osztrák, a belga, a litván és az olasz alkotmánybíróságok fordultak már előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bírósághoz⁵. Reméljük, hogy hamarosan a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságát is azon alkotmánybíróságok csoportjában tarthatjuk számon, amely pozitívan viszonyul az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtásához.

2. Az olasz Alkotmánybíróság helyzete

Az alkotmánybíróságok és az Európai Bíróság közötti viszonyra vonatkozó kép teljesebbé tétele érde-

kében szeretném röviden bemutatni, milyen hosszas vonakodás előzte meg az olasz Alkotmánybíróság részéről, hogy a közelmúltban előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordult az Európai Bírósághoz. Az olasz Alkotmánybíróság korábbi esetjogából nyilvánvaló volt, hogy hosszú ideig a *Corte costituzionale* nem tekintette önmagát bíróságnak a Szerződésnek az előzetes döntéshozatali eljárásra vonatkozó rendelkezései értelmében. Az Alkotmánybíróságra – különösen alkotmányjogi kérdések tekintetében – ruházott jogkört, valamint az alkotmánynak való megfelelést végső és kötelező erővel ellenőrző hatalommal rendelkező alkotmányos testületi pozícióját úgy tekintették, hogy az kizár bármely ilyen besorolást⁶. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre vonatkozó, 2008. április 15-én hozott végzésével a *Corte costituzionale* első alkalommal fordult az Európai Bírósághoz⁷. Az olasz bíróság végzésben arra hivatkozik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására vonatkozó hatáskört nem a nemzeti jog, hanem a közösségi jog határozza meg, így önmagában az a tény, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos testület, nem zárja ki a kérelem benyújtásának lehetőségét. A jogalkotás bírósági felülvizsgálatára vonatkozó azon eljárásokban, amelyeknek a kezdeményezője nem speciális bíróság, hanem a kérelmet közvetlenül az Alkotmánybírósághoz nyújtják be, az utóbbi az egyetlen olyan testület, amely hatáskörrel rendelkezik arra nézve, hogy tagállami szinten döntést hozzon. A közösségi jog szempontjából a közösségi jog egységes alkalmazására vonatkozó érdekek jelentősen sérülnének, ha az Alkotmánybíróságnak nem lenne lehetősége arra, hogy ilyen helyzetekben az Európai Bírósághoz fordulhasson előzetes döntéshozatali eljárást kérelmezve.

3. Az alkotmánybíróságoktól származó, előzetes döntéshozatal iránti kérelmek gyakorisága

Az említett példától eltekintve a helyzet az, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok „kívülállónak” számítanak az általuk kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárások gyakoriságát tekintve az Európai Bíróság által elbírált összes előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelem számához képest. Ha ennek okait kutatjuk, akkor hamar azt találjuk, hogy a speciális bíróságoktól eltérően az alkotmánybíróságok általában csak ritkán szembesülnek közösségi jogi kérdésekkel. Ha a vita az államszervezetet szabályozó jogra vonatkozik, akkor ez ritkán kapcsolódik a közösségi joghoz. Más lehet a helyzet, ha az alapvető jogokról van szó, és az alkotmánybíróságnak azt kell eldöntenie, hogy a közösségi jog átvételéért felelős állami szervek által

⁵ Lásd az összegzést Kokott főtanácsnok 2009. július 2-i indítványában a C-169/08 sz. *Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione autonoma della Sardegna* ügyben, 13. lábjegyzet; az Osztrák Alkotmánybíróság kérelmét követően 2001. november 8-án ítéletek születtek a C-1243/99. sz. *Adria-Wien Pipeline and Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* ('Adria-Wien Pipeline') ügyben [EBHT 2001., I-8365. o.]; 2003. május 8-án a C-171/01. sz. *Wählergruppe Gemeinsam* ügyben [EBHT 2003., I-4301. o.]; és 2003. május 20-án a C-465/00., C-138/01. és C-139/01. sz. *Österreichischer Rundfunk és mások* egyesített ügyekben [EBHT 2003., I-4989. o.]. A Belga Alkotmánybíróság (a korábbi „Court of Arbitration”) kérelmei alapján született ítélet az 1998. július 16-i, C-93/97. sz. *Fédération belge des chambres syndicales de médecins* ügyben [EBHT 1998., I-4837. o.]; a 2004. október 1-jei végzés a C-480/03. sz. *Clerens* ügyben (az EBHT-ban még nem tették közzé); és a 2007. június 26-i ítélet a C-305/05. sz. *Ordre des barreaux francophones et germanophones és Others* ügyben [EBHT 2007., I-5305. o.]; a 2008. április 1-jei ítélet a C-212/06. sz. *Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon* ügyben [EBHT 2008., I-1683. o.]. A C-73/08. sz. *Bressol és mások* és a C-389/08. sz. *Base és mások* ügyekben még nem született ítélet, a Belga Alkotmánybíróság pedig nemrég két további ügyben nyújtott be kérelmet (C-236/09. sz. *Association Belge des Consommateurs Test-Achats* ügy és C-306/09. sz. *I.B. kontra Tanács* ügy). Legutóbb a Bíróság 2008. október 9-én hozott ítéletet a Litván Alkotmánybíróság (Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas) által benyújtott, előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem tárgyában a C-239/07. sz. *Sabatuskas és mások* ügyben (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁶ Lásd az 1999. december 29-ei, 536. sz. ítéletet, mely elérhető a www.corteconstituzionale.it oldalon.

⁷ C-169/08. sz. *Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione autonoma della Sardegna* ügy (függőben).

hozott intézkedések összhangban állnak-e a nemzeti alkotmányban oltalmazott alapjogokkal vagy az adott alkotmányos rend alapértékeivel.

V. PROBLÉMÁK AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÉS A NEMZETI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK VISZONYÁBAN

Ha gyakorlati oldalról közelítjük meg azt a kérdést, hogy vannak-e problémák az alkotmánybíróságok és az Európai Bíróság kapcsolatában, és ha igen, milyen mértékűek, akkor azt láthatjuk, hogy két esetcsoportban állhatnak elő feszültségek, amikor is – és azon tény következtében, hogy – a tagállamok alkotmánybíróságai előtt olyan jogviták merülnek fel, amelyekben a nemzeti jogszabályok jogi értékelésére és érvényességének megállapítására vonatkozó kritériumokat mind az európai közösségi jog, mind pedig a nemzeti alkotmányok tartalmaznak⁸. Az első esetcsoportba tartozik azoknak a nemzeti jogi rendelkezéseknek az alkotmányossági felülvizsgálata, amelyek (főként) irányelveknek, de más közösségi jognak is az átültetésére vonatkoznak. A második csoportba jellemzően azok az esetek tartoznak, amikor az alkotmánybíróságok az alapító szerződéseket és szerződés módosításokat megerősítő nemzeti jogszabályok alkotmányosságának kérdésével foglalkoznak.

1. A nemzeti jog szerinti alapvető jogok mint a közösségi jogot átültető nemzeti jogszabályok felülvizsgálatának mércéje

Amikor egy alkotmánybíróság azzal a kérdéssel szembesül, hogy a közösségi jogot átültető nemzeti jogszabály összhangban áll-e a nemzeti alkotmány szerinti alapvető jogokkal, akkor a szóban forgó rendelkezés alkotmányosságára vonatkozó negatív döntésnek hatása lehetne az átültetett irányelv érvényességére, ha – és amilyen mértékben – a nemzeti jogszabály pusztán szó szerint vagy általánosságban tükrözi a kérdéses közösségi jogi aktus szövegét (ami gyakran előfordul). E konfliktus megoldható előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével, mivel, mint tudjuk, a nemzeti bíróságok kérdéseket intézhetnek az Európai Bírósághoz – és ezt meg is teszik – a másodlagos közösségi jogalkotás érvényességével kapcsolatban annak érdekében, hogy a közösségi igazságszolgáltatás vizsgálja felül az érintett irányelvet abból a szempontból, hogy összhangban áll-e az európai alapvető jogokkal, és szükség esetén állapítsa meg az érvénytelenségét⁹. Logikusnak tűnik, hogy egy

európai jogi aktus jogellenességét csak az a bíróság állapíthassa meg, amelyik közvetlenül (megsemmisítési kereset útján) vagy közvetetten (előzetes döntéshozatali eljárás útján) felelős a közösségi jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatáért. Ez az egyszerű megfontolás igazolja azt, hogy míg az Európai Bíróságnak nincs kizárólagos felülvizsgálati joga, monopóliumot élvez a közösségi intézmények jogi aktusainak megsemmisítése tekintetében annak biztosítása érdekében, hogy az adott aktusokat egységesen alkalmazzák, vagy ne alkalmazzák az egész Európai Unióban.

2. A francia Alkotmánytanács helyzete

Ebben az összefüggésben érdemes megemlíteni a francia Alkotmánytanács helyzetét, mivel az különleges helyet foglal el Franciaország alkotmányos rendjében; főszabályként előzetes hatáskört gyakorol és, adott esetben, nem engedélyezi a Nemzetgyűlés és a Szenátus által elfogadott törvények hatálybalépését, ha azok összeegyeztethetetlenek az Alkotmánnyal. Közelmúltbeli ítéleteiben az Alkotmánytanács rámutatott, hogy azokban az esetekben, ahol a szóban forgó nemzeti jogszabály a közösségi jogból ered, a jogszabályt közvetlenül nem a francia Alkotmányhoz, mint zsinórmértékhez kell mérni, hanem az átültetendő közösségi joghoz; így ez arra utal, hogy a nemzeti jogszabályokat elsődlegesen a közösségi jogra hivatkozva kell értékelni. Az Alkotmányt csak akkor lehet figyelembe venni, ha az eset az Alkotmányban foglalt alapelveket érinti¹⁰. Az Alkotmánytanács azzal indokolta az átültetendő közösségi jogalkotás zsinórmértékként való alkalmazását, hogy a francia Alkotmány 88 1. cikke rendelkezik a Francia Köztársaságnak az Európai Unióban való részvételéről, és arról, hogy bizonyos szuverenitást érintő jogokat az Európai Unióra ruház át. Ebből az következik, hogy bármely szabálytalan harmonizáció egyben az Alkotmány sérelmét is jelenti. Eljárásjogi szempontból fontos megjegyezni, hogy az Alkotmánytanács hívja fel a speciális bíróságokat arra, hogy – adott esetben – előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzenek, azonban fenntartja magának azt a jogot, hogy megállapítsa, a nemzeti jogszabályok összhangban állnak-e a közösségi joggal. Az Alkotmánytanács e gyakorlatát azzal igazolja, hogy a francia Alkotmány 61. cikke szerint nagyon rövid határidő áll rendelkezésére az előzetes normakontroll tekintetében¹¹.

⁸ Lásd a Bundesverfassungsgericht (BVerfG) kamarájának határozatát az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei [Európai] Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 203/87/EK irányelv átültetésére vonatkozó német szabályozás alkotmányosságát felülvizsgáló eljárásban (BVerfG, 2007. március 13-ai végzés, 1 BvF 1/05, NVwZ 2007, 937. o.).

⁹ Lásd a C-305/05. sz. *Ordre des barreaux francophones et germanophone* ügyet [EBHT 2007., I-5305. o.]. (a Belga Alkotmánybíróság kérelme alapján hozott ítélet).

¹⁰ Az Alkotmánytanács 2006. július 27-ei, 2006-540 DC sz. határozata és 2006. november 30-ai, 2006-543 DC sz. határozata, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel* 2006, Dalloz, Paris 2006, 88. o. et seq. és 120. o. et seq.

¹¹ Lásd e tekintetben: V. Skouris in: Merten/Papier (Ed.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/2, Europäische Grundrechte II – Universelle Menschenrechte*, C.F. Müller Heidelberg, 2009, § 171, *Nationale Grundrechte und europäisches Gemeinschaftsrecht*, 121. o. (140. o. et seq.).

3. Az európai szerződéseket megerősítő jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata

A második – és bonyolultabb – esetcsoportba a szerződésmódosításokat megerősítő jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata tartozik. Egy alkotmánybíróság nem teheti meg, hogy leszűkíti a feladatkörét, ha és amennyiben a jogvita a nemzeti jogszabályoknak a nemzeti alkotmánnyal való összeegyeztethetőségére vonatkozik. A jogalkotás bírói felülvizsgálatának ebben az összefüggésben az alkotmánybíróság arra a következtetésre juthat, hogy a megerősítő jogszabály – és így végső soron a javasolt szerződésmódosítás – alkotmányellenes, ami rendezést igénylő alkotmányos konfliktust eredményez. Ha mindezek ellenére a megerősítést tovább akarják folytatni, az egyetlen lehetséges megoldás az alkotmány módosítása annak érdekében, hogy egyrészt olyan helyzet jöjjön létre, ami összhangban áll az alkotmánnyal, másrészt pedig annak biztosítása céljából, hogy az adott szerződésmódosítás hatályba léphessen. Ez jól ismert és alkalmazott megközelítés az alkotmányos bizonytalanságok megszüntetése érdekében, és ugyanakkor a megerősítést is előmozdítja. Bár nem túl valószínű, nem zárható ki teljességgel az sem, hogy olyan helyzet merül fel, amelyben a javasolt szerződésmódosítás az alkotmányos rend sérthetetlen magjának részét képező olyan alkotmányos normákkal áll konfliktusban, amelyek kívül esnek az alkotmány módosítására szolgáló szokásos eljárások körén. Bizonyos vagyok abban, hogy nem az én tisztem e bonyolult helyzetre megoldást javasolni. Számomra világos, hogy a megoldást az érintett tagállam szintjén kell megvalósítani, mégpedig azért, mert a tagállam felelős a megerősítésért és végső soron azért is, ha a megerősítésre nem kerül sor, ami azzal jár, hogy a szerződés nem tud hatályba lépni. Attól függetlenül, hogy ezt sajnálatos fejleménynek tartjuk-e, legalább lehetővé tesz egy mind politikailag, mind jogilag elfogadható megoldást. Ez, továbbá, az elképzelhető lehetőségek körébe tartozik, amint azt ma már tudjuk a Lisszaboni Szerződés megerősítésének vesszőfutása után, és meggyőzően mutatta mindezt az Európai Unió Alkotmányának elfogadásáról szóló Szerződés példája is.

4. A fenntartásokkal élő megerősítő jogszabályok alkotmányossága

Valódi problémák merülnek fel azonban a szerződésmódosításokat megerősítő olyan jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálata során, ahol az alkotmánybíróságok – nyilvánvalóan nem szívesen – elfogadják a jogszabály alkotmányosságát, de ehhez kapcsolódóan számos óvintézkedést és fenntartást tesznek, így jelzik azt, hogy befolyásolni kívánják vagy esetleg meg is szeretnék akadályozni az Európai Unió általuk nem kívánatosnak minősített irányba való fejlődését. Ez az alkalmazott megoldás különösen

problemátikus amiatt, hogy a megerősítő jogszabályt nem a hatályos joghoz mérik, hanem az általános alkotmányos alapelveket fenyegető valós vagy vélt kockázatokhoz. A kulcsszó itt nem a kárelhárítás, hanem a kármegeelőzés. Nem szerencsés az, hogy e helyen most kénytelen vagyok megjegyzést fűzni ehhez a tárgyhöz, de az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybíróságok közötti viszonyra vonatkozó bármely eszmefuttatás nem lenne teljes, ha nem emlitenénk meg a Bundesverfassungsgericht (BVerfG) második kamarája által a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatban nemrég hozott ítéletet¹². Kérem, ne várják tőlem, hogy mindazon pontokhoz megjegyzést fűzzek, amelyek érdemi tárgyalást vagy még inkább kritikát érdemelnek; elsősorban azért, mert sok ilyen van, másodsorban pedig azért, mert sokuk nem tartozik ezen előadás tárgyhöz¹³. Így remélem, megértik, ha csak két olyan szempontra összpontosítok, amely az Európai Bíróság szempontjából különösen problematikus.

5. A Szövetségi Alkotmánybíróság által igényelt felülvizsgálati jogkör

Először is, a Szövetségi Alkotmánybíróság igényt tart arra, hogy felülvizsgálhassa az európai intézmények és testületek jogi aktusait abból a szempontból, hogy a korlátozott hatáskör átadása útján rájuk ruházott jogkörök keretei között maradnak-e, megőrizve az Európai Unió szubszidiaritásra vonatkozó alapelvét. Ezt, a Szövetségi Alkotmánybíróság által *ultra vires* ellenőrzésnek nevezett eljárást – mely feltehetően magában foglalja az Európai Bíróság esetjogának a vizsgálatát is¹⁴ – kiegészíti egy „azonosságellenőrzés” annak megállapítása érdekében, hogy nem sérült-e a Német Alaptörvény (*Grundgesetz*) sérthetetlen alaptartalma¹⁵. Egyszerűbben fogalmazva, ez azt jelenti, hogy az Unió intézményeinek

¹² A BVerfG második kamarájának 2009. június 30-ai ítélete, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 és 2 BvR 182/09 – a Lisszaboni Szerződést megerősítő törvény.

¹³ A BVerfG ítéletének kritikája megtalálható: W. Frenz, *Unanwendbares Europarecht nach Massgabe des BVerfG?*, EuZW 2009, 297. o. et seq., M. Nettesheim, *Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG*, NJW 2009, 2867. o., és T. Oppermann, *Den Musterknaben ins Bremserhäuschen! Bundesverfassungsgericht und Lissabon-Vertrag*, EuZW 2009, 473. o. K. F. Gärditz/C. Hillgruber, *Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen*, JZ 2009, 872. o. et seq., az ítélet mellett foglaltak állást. A German Law Journal 10. számában (8/2009, 1201–1308. o.) olvasható hozzászólások alapvetően kritikusak (pl. C. Schönberger, 1201. o. et seq., D. Halberstram/C. Möllers, 1241. o. et seq., C. Tomuschat, 1259. o. et seq., A. Grosser, 1263. o. et seq., M. Niedobitek, 1267. o. et seq., és C. Wohlfahrt, 1277. o. et seq.).

¹⁴ BVerfGE (a BVerfG határozatainak hivatalos gyűjteménye) 89, 155 (209. et seq.): a bíróság különbséget kíván tenni a szerződések paraméterein belüli jogfejlesztés és az e szerződések határain túllépő olyan jogalkotás között, amelyre nem vonatkozik a hatályos szerződéses jog. A jogot azonban (legalábbis részben) a bíróságok is fejlesztik, így nem zárható ki az, hogy az Európai Bíróság esetjoga is *ultra vires* ellenőrzések tárgyává válhatna.

¹⁵ A 12. lábjegyzetben hivatkozott BVerfG 241. o. et seq

jogi aktusait és döntéseit a Szövetségi Alkotmánybíróság kettős vizsgálatnak vetheti alá: először az Alkotmány szerinti védelem figyelembevételével, amelyekre a „megváltoztathatatlanági garancia” vonatkozik; másodszor pedig az uniós szerződésekben oltalmazott szubszidiaritási alapelvnek való megfelelés tekintetében. Bár nem ez az első alkalom, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság *ultra vires* ellenőrzést hirdetett¹⁶, nem kétséges, hogy a szubszidiaritásnak – mint az Európai Unió valamennyi jogi aktusa érvényessége előfeltételének – a megőrzése olyan kérdés, amelyet az Európai Bíróságnak kell elbírálnia, és vonatkozik rá a Bíróság megsemmisítési monopóliuma. Ezt nem kevésbé bizonyítja az is, hogy a Lisszaboni Szerződés bevezet egy különleges eljárást annak érdekében, hogy a tagállamok nemzeti parlamentjeinek érdemi bevonásával a szubszidiaritás kérdése a lehető legkorábbi szakaszban az Európai Bíróság elé utalható legyen¹⁷. Azonban kizárólag a nemzeti alkotmányra vonatkozó olyan azonosságellenőrzés, amikor valójában az Európai Unióra átruházott hatáskörök gyakorlása történik, szintén erősen problematikus, mert ezzel az Európai Unió jogi aktusait – amelyek jogszerűségük tekintetében teljes egészében az Európai Bíróság általi felülvizsgálat alá tartoznak, és amelyeknek a megsemmisítésére vagy érvénytelenségük kimondására csak ez a bíróság jogosult – a nemzeti alkotmánybíróság hatáskörébe vonják annak megállapítása céljából, hogy sértült-e az érintett tagállam „integráció nélküli” alkotmányos lényege. Mind az *ultra vires*, mind pedig az azonosságellenőrzés végső soron azt jelenti, hogy az Unió intézményeinek jogi aktusait mind a 27 tagállamban felülvizsgálhatják, és így 27 alkalommal megvizsgálhatják az uniós jog szerinti megfelelésüket a szubszidiaritás alapelvének, és 27 alkalommal vizsgálhatják őket az érintett tagállam integráció nélküli identitása szempontjából. Ennek következményeit a lehető legtömörebben jellemezve, és egyben egy híres német származású fizikus elméletét idézve, mindez azt jelentené, hogy az Európai Unió jogának másodlagos jogalkotása körébe tartozó jogi aktusokra bevezetnénk a relativitásnak egy abszolút elméletét.

¹⁶ BVerfGE 89, 155 (188): „Ha például az európai intézmények és testületek olyan módon hajtánák végre vagy fejlesztenék az Európai Unióról szóló Szerződést, amelyre már nem vonatkozna a Szerződés abban a formájában, amelyben az azt megerősítő német törvény született, akkor bármely ebből fakadó jogi aktus nem lenne kötelező erejű a német szuverenitás alá tartozó területen. A német állami szervek számára alkotmányos alapon tilos lenne az ilyen jogi aktusok Németországban történő alkalmazása. Ennek megfelelően a Szövetségi Alkotmánybíróság vizsgálja azt, hogy az európai intézmények és testületek jogi aktusai a rájuk ruházott szuverén jogok keretein belül maradnak-e vagy túllépik azokat ...”

¹⁷ Lásd a 2007. december 13-i, a szubszidiaritás és az arányosság alapelveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 8. cikkét. Lásd e tekintetben: V. Skouris, *The role of the principle of subsidiarity in the case-law of the European Court of Justice (A szubszidiaritás alapelvének szerepe az Európai Bíróság esetjogában)*, Az 'Europa fängt zu Hause an' (Európa otthon kezdődik) című konferencián elhangzott beszéd, 2006. évi európai konferencia a szubszidiaritásról, 2006. április 18–19., St. Pölten (Ausztria).

6. Az elsődleges jog autentikus értelmezése a tagállamok alkotmánybíróságai által?

A kritikával illetett második terület az elsődleges joganyag autentikus értelmezési jogára vonatkozik, ha és amennyiben, a szuverén jogokat átruházzák az Európai Unióra a demokrácia szempontjából különösen jelentős területeken. A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a demokratikus szervezettrendszer fő összetevői az állampolgárság, a büntető igazságszolgáltatás, az erőszak alkalmazására vonatkozó polgári és katonai monopólium, a jövedelemmel és a kiadásokkal kapcsolatos alapvető adózási döntések, ide értve a kölcsönök felvételét is, a családi helyzet és az oktatás szervezése, a szólás és a gyülekezés szabadságára vonatkozó szabályozás és a sajtószabadság, továbbá a vallásos vagy világnézeti meggyőződés kezelésére vonatkozó szabályok¹⁸. Amennyiben megengedett is e területeken a szuverenitás bármilyen átadása, a vonatkozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni. Ezt a felfogás ismétlik meg a Lisszaboni Szerződés által újonnan bevezetett vagy megerősített, a büntető- és a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó hatáskörök fényében. Hangsúlyozzák, mivel a büntető anyagi vagy eljárási jogalkotásnak a demokratikus önrendelkezési jogra gyakorolt hatásai különösen érzékenyek, a Szerződésben foglalt vonatkozó jogi alapokat megszorítóan, és nem kiterjesztően kell értelmezni, használatukat az adott esetben indokolni kell¹⁹. Az alkotmányellenesség fenyegetésének elkerülése érdekében az Európai Unió köteles e tekintetben hatásköreit – mind a hatály, mind pedig a tartalom tekintetében – oly módon gyakorolni, hogy tagállami szinten maradjanak meg mindazok a kellően fontos kérdések, amelyek jogi és gyakorlati szempontból szükségesek egy demokrácia működéséhez²⁰.

7. Az Európai Bíróság joghatóságával való összeütközés kockázata

Kétségtelenül vita tárgyát képezheti, hogy az élet mely területeit tekinthetjük különösen fontosnak a demokrácia szempontjából. Elgondolkodhatunk azon, hogy a jövedelemmel és a kiadásokkal összefüggő alapvető adózási döntések, az életfeltételek társadalmi-politikai megszervezése, vagy a gyermekneveléssel, az oktatással és a médiaszabályozással kapcsolatos kérdések vajon miért kapcsolódnak elválaszthatatlanul a demokratikus önrendelkezéshez, összevetve az állam más feladataival. Elgondolkodhatunk azon is, hogy esetleg e területek nem kapcsolódnak-e legalább ugyanannyire szorosan a belső piachoz, és ennél fogva az Európai Unió alapelveihez. Ha azonban a demokrácia különös fontossága azzal jár, hogy a szuverenitás szerződésekben megfogalmazott átengedése a tagállamok alkot-

¹⁸ A 12. lábjegyzetben hivatkozott BVerfG 252. o. et seq.

¹⁹ A 12. lábjegyzetben hivatkozott BVerfG 352. és 358. o.

²⁰ A 12. lábjegyzetben hivatkozott BVerfG 351. o.

mánybíróságainak a gondjára van bízva, amelyek ezen átengedése tartalmi jellegét illetően kötelező érvényű döntéseket hoznak, melyekkel az alkotmánybíróságok végső soron azt a jogot vindikálják maguknak, hogy az Európai Unió vonatkozó elsődleges jogalkotásának értelmezése tekintetében végleges hatályú ítéletet hozzanak, akkor ez összeütközésbe kerül az Európai Bíróságnak az elsődleges joganyag értelmezésére vonatkozó joghatóságával. Az alapító szerződések nem hagynak kétséget azt illetően, hogy – összhangban a nemzeti bíróságok és a közösségi igazságszolgáltatás közötti teljesen ésszerű feladatmegosztással – az elsődleges és a másodlagos joganyag meghatározó értelmezésére vonatkozó jog az utóbbit illeti. Az EK Szerződés 220. cikke ugyanis mindig is azt tartalmazta, hogy a közösségi bíróságok „– saját hatáskörük keretén belül – biztosítják a jog tisztelgetben tartását e szerződés értelmezése és alkalmazása során”. Mivel az Európai Bíróság nem rendelkezik monopóliummal a tagállamokban közvetlenül alkalmazható uniós jog értelmezésére, ezért a végső döntés joga megilleti. Ha pedig ez a végső döntés úgy szól, hogy az állami szuverenitásnak a szerződésekben oltalmazott átruházása az Európai Bíróság értelmezése szerint túlmegegy azon a határon, amelyet – egy alkotmánybíróság véleménye szerint – a nemzeti alkotmány még képes elviselni, akkor ez nem jelenti azt, hogy az elsődleges joganyag kötelező érvényű értelmezésének feladata hirtelen átszállt volna az adott alkotmánybíróságra. A legkifinomultabban felépített alkotmányos elmélet sem lehet képes azt bizonyítani, hogy a jogszerűség betartatásának biztosítása az alapító szerződések értelmezése és alkalmazása során – az a feladat, amelyet az EK Szerződés 220. cikke az Európai Bíróságra ruház – hirtelen egy vagy több alkotmánybíróság hatáskörébe száll át. Annak végső eldöntése, hogyan kell az elsődleges és a másodlagos jogot értelmezni az egész Európai Unió tekintetében, az Európai Bíróság legfontosabb feladata, és az is marad.

VI. A JÖVŐ

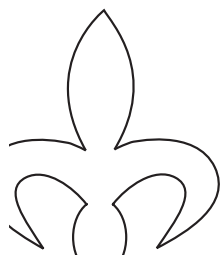
Nem lenne helyes, ha a fenti megjegyzések azt a látszatot keltenék, hogy egy drámai helyzettel állunk szemben, amelynek elképzelhetetlen következményei lehetnek az európai integráció jövőjére. Sok minden, amit nyilvánvalóan nem kívánatosnak vagy igen kétségesnek tartanak, már a jelenlegi szerződések alapján is elérhető, amint meglesz az integráció erősítésére vonatkozó politikai akarat. Így nem túlzás azt feltételezni, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság által jelzett fenntartások mindekelőtt az Európai Unió fejlődésére utalnak, és nem elválaszthatatlanok a Lisszaboni Szerződés sorsától. Még nem halványultak el azok az egyértelmű figyelmeztetések, amelyeket a karlsruhei Szövetségi Alkotmánybíróság mondott ki a Maastricht-ítéletében azzal kapcsolatban, hogy az Európai Bíróság²¹ olyan módon fejleszti a jogot,

amely meghaladja a megbízását, és amelyre nem terjed ki az átruházott hatáskörök alapelve. Nem járna azonban semmiféle eredménnyel és a Szövetségi Alkotmánybíróság elismertségével és jelentőségével sem lenne összeegyeztethető az, ha a megjegyzéseimet a karlsruhei alkotmánybíróság valamiféle általános elszámoltatásaként értelmeznék. Sokkal fontosabb számomra annak be-mutatása, hogy hol merülhetnek fel konfliktusok a tagállamok alkotmánybíróságaival való kapcsolatainkban, annak érdekében, hogy mindenki tisztában legyen a feladataival.

Összegezve az mondanám, hogy ami az Európai Bíróság, valamint a nemzeti bíróságok közötti, az alapító szerződéseken alapuló együttműködést illeti, az alkotmánybíróságok nem rendelkeznek különleges jogállással. Az egyes tagállamokban nagyon erős befolyással bírhatnak és kiemelkedő fontosságú munkát látnak el. Az Európai Unió jogának értelmezése és alkalmazása terén azonban a feladatuk nem több és nem is kevesebb, mint más bíróságoké: a Szerződés vonatkozó rendelkezései értelmében az Európai Bírósághoz fordulhatnak, ha kétségeik merülnek fel az uniós jog értelmezésével vagy az uniós jogszabályok érvényességével kapcsolatban. Az Európai Bíróság nagy jelentőséget tulajdonít a nemzeti bíróságokkal való együttműködésnek az egyedi és nagyon sikeres előzetes döntéshozatali eljárásban. Elismerjük és tisztelgetben tartjuk a nemzeti bíróságok kizárólagos joghatóságát és felelősségét a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása terén, és minden ítéletünkben tartózkodunk attól, hogy a nemzeti jogszabályok érvényességéről véleményt formáljunk, továbbá igen tudatosan és határozottan az uniós jog értelmezésére és alkalmazására szorítkozunk. Egyedül a nemzeti bíróságok vonhatnak le következtetéseket az előzetes döntéshozatali eljárásokban hozott határozatainkból, ami azt jelenti, hogy a hatáskörök megosztása egyértelmű, és mindkét oldalon megvan a maga felelőssége. Senkinek nem lehet érdeke, hogy olyan joghatósági konfliktusoknak engedjen teret, amelyek, még ha egyszer megoldást is nyernek, sebeket hagynak maguk után, és hosszú távú romboló hatásuk lehet az alapvetően bizalomra épülő viszonyra. Mi az Európai Bíróságon eddig is és ezután is szilárdan elkötelezetek voltunk és leszünk a nemzeti bíróságokkal való joghatósági viták elkerülése iránt, és különösen igaz ez az alkotmánybíróságokra. Senki sem lepődhet meg azonban azon, hogy ennek a körülmények között hozzáállásnak megvannak a maga korlátai, amikor fenyegetve látjuk a ránk ruházott és fél évszázada gyakorolt hatásköröket. Annak biztosítása, hogy az európai szerződések értelmezése és alkalmazása során a jog érvényesüljön, a közösségi igazságszolgáltatás feladata és az is marad; ezt a feladatunkat nem tudjuk és nem is fogjuk szűkebbre szabni.

(fordította: Benedek György)

²¹ Lásd a 14. lábjegyzetet.



KRÓNIKA

– 2009. SZEPTEMBER–DECEMBER

ELHUNYT HERCZEGH GÉZA

2010. január 11-én, életének 82. évében elhunyt Herczegh Géza volt alkotmánybíró, a testület egykori helyettes elnöke.

Herczegh Géza 1928-ban született Nagykaposon, a mai Szlovákia területén. Jogi tanulmányait a Szegedi Tudományegyetem jogtudományi karán végezte.

A jogi diploma megszerzése után dokumentátor-ként tevékenykedett, majd a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem nemzetközi kapcsolatok szakán oktatott. 1967-től a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán vezette a nemzetközi jogi tanszéket, majd 1981-től dékánná választották.

1965-ben kandidátusi, 1979-ben akadémiai doktori fokozatot szerzett, 1985-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává, 1990-ben pedig rendes tagjává választották.

1990 júliusában alkotmánybíróként folytatta pályáját, 1993 júniusáig a testület helyettes elnöke volt. 1993 és 2003 között a hágai Nemzetközi Bíróság bírójaként részt vett egyebek mellett a bős-nagymarosi vízlépcsővel kapcsolatos eljárásban.

Személyében a hazai és nemzetközi jogtudomány kiemelkedő képviselője távozott.

I.

Alkotmánybírósági hírek:

A november 3. napján megtartott teljes ülésén tárgyalta az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről, működtetéséről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvénnyel kapcsolatos köztársasági elnöki indítványt. Az Alkotmánybíróság az ügyben személyesen hallgatta meg Gráf Józsefet, a törvényt előterjesztő Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium miniszterét, Mikó Zoltán minisztériumi főosztályvezetőt, valamint Nyújtó Ferenc minisztériumi főosztályvezetőt.

Az Alkotmánybíróság november 17-én nyilvános ülésen hirdette ki a szuperbruttósítással és a közterületi várakozással összefüggésben meghozott határozatait.

II.

Az Alkotmánybíróság és tagjainak belföldi kapcsolatai:

– Szeptember 17-én Holló András, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke, alkotmánybíró volt a Pallas Páholly vendége, és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez fűződő alapjog alkotmánybírósági értelmezéséről tartott előadást.

– Szeptember 25-én Trócsányi László alkotmánybíró a Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete és a Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány által rendezett konferenciáján „Az európai alkotmányos értékek” címmel tartott előadást.

– A Szegedi Ítéltábla és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának közös szervezésében, október 30-án tartott konferencián Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, alkotmánybíró bevezető előadása után, Trócsányi László alkotmánybíró „Az Alkotmánybíróságnak az igazságszolgáltatást érintő döntései” címmel tartott előadást. A konferencián elhangzottakat összefoglalta Balogh Elemér alkotmánybíró.

– Kiss László alkotmánybíró novemberben Siófokon a GYOSZ szervezésében „20 éves a New York-i »Gyermekek jogairól« szóló nemzetközi egyezmény” címmel, a Somogy megyei polgármesterek és jegyzők továbbképzésén „Viselkedéskultúra az önkormányzatoknál” címmel, Bonyhádon a Völgység-Hegyhát Takarékszövetkezet Polgármester Klubjában „A véleménynyilvánításhoz való jog tartalma” címmel tartott előadást. December elején „Ügynökjatekaink – jelen időben” címmel a Tolna Megyei Tudományos Ismeretterjesztő Egyesület szervezésében tartott előadást.

– November 10-én „20 éves a Gyermekek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény” megnevezéssel az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium és az UNESCO Magyar Nemzeti Csoportja Budapesten rendezett konferenciát, amelyen Lévy Miklós alkotmánybíró a „Gyermekek Jogairól szóló ENSZ Egyezmény hatása a magyar büntetőjog-alkotásra” címmel tartott előadást. Lévy Miklós alkotmánybíró november 19-én „A rendszerváltás húsz éve” címmel, az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tudományos Diákkör, a Filozófia TDK, a Jogsociológia TDK, a Kriminológia TDK és a Magyar Állam- és Jogtörténet TDK által szervezett konferencián, „Az Alkotmányos büntetőjog” c. kerekasztal-beszélgetés résztvevője volt az ELTE Állam- és Jogtudományi Ka-

rán. December 7-én Erdélyi András: Krízis és Katarzis. Beszélgetések c. interjúkötetének (Harmat kiadó, Budapest, 2009) bemutatóján közreműködött, a budapesti Centrál Kávéházban.

III.

Az Alkotmánybíróság és tagjainak nemzetközi kapcsolatai:

A. Külföldi események, programok

– Szeptember 3-ától 6-áig Aix-en-Provence-ban rendezték meg a francia alkotmányjogi egyesület „Costitution et famille” XXV. nemzetközi kerekasztal-találkozót. A rendezvényen Kovács Péter alkotmánybíró „Az arányosság fogalma a magyar alkotmánybíró-ság joggyakorlatában” címmel tartott előadást.

– Az Európai Kriminológiai Társaság közgyűlése a Ljubljanában, szeptember 11-én tartott ülésén a Társaság elnökévé választotta Lévy Miklós alkotmánybíró.

– Kovács Péter alkotmánybíró tett eleget a szeptember 23–26. között Bayonne-ban megrendezett nemzetközi konferenciára szóló meghívásnak, ahol „A Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája és a magyar tapasztalatok” címmel tartott előadást.

– Szeptember 24–26. között a Luxembourg-i Elsőfokú Bíró-sága fennállásának 20. évfordulója alkalmából Luxembourgban rendeztek ünnepséget, amelyen Paczolay Péter az Alkotmánybíróság elnöke, alkotmánybíró vett részt.

– A főtitkárok IV. nemzetközi konferenciáját október 1–2. között rendezték Ankarában. Az Alkotmánybíróságot Mecsi Diána kabinetfőnök képviselte.

– Október 15–16. között Bukarestben, a Román Alkotmánybíróság szervezésében rendezték meg az európai alkotmánybíró-ságok konferenciájának előkészítő ülését. A magyar Alkotmánybíróságot Trócsányi László alkotmánybíró, Mecsi Diána kabinetfőnök képviselte.

– Október 22-én Trócsányi László alkotmánybíró Kijevben, az Európa Tanács konferenciáján a Velence Bizottság politikai pártokra vonatkozó irányelvét mutatta be.

– Október 30. és november 2. között, az Algériai Alkotmánybíróság fennállásának 20. évfordulója alkalmából Algerban nemzetközi konferenciát rendeztek, amelyen Kovács Péter alkotmánybíró képviselte az Alkotmánybíróságot.

– November 19–22. között Bragyova András alkotmánybíró kapott meghívást Szentpétervárra, nemzetközi konferencián való részvételre.

– December 3–6. között Kovács Péter alkotmánybíró vett részt a Forum Constitutionnel Européen egyesület Regensburgban tartott konferenciáján, előadásának címe: „A nemzeti alkotmányok és az európai szerződések”.

B. Hazai nemzetközi programok

– Október 1–3. között Budapesten került sor az Európai Jogászfórum rendezvényére, ahol Paczolay Péter, az alkotmánybíróság elnöke, alkotmánybíró előadást tartott, a rendezvényen Trócsányi László alkotmánybíró szekcióelnökként vett részt.

– Az Alkotmánybíróság, fennállásának 20. évfordulója alkalmából, november 23-án és 24-én, Budapesten nemzetközi konferenciát szervezett. A rendezvényen az alábbi résztvevőket látta vendégül:

– Andorra: P. Subra de Bieusses úr, az Alkotmánytanács elnökhelyettese

– Ausztria: G. Holzinger úr, az Osztrák Alkotmánybíróság elnöke, R. Müller úr, alkotmánybíró, R. Huppmann úrhölgy, protokollfőnök

– Belgium: M. Bossuyt úr, az Alkotmánybíróság elnöke (és felesége), valamint M. Melchior úr, exelnök, alkotmánybíró

– Brazília: F. G. Mendes úr, a Szövetségi Legfelsőbb Bíró-ság elnöke (és felesége), L. F. Fuck úr, főtitkár

– Bulgária: E. Drumeva úrhölgy, alkotmánybíró

– Cseh Köztársaság: P. Rychetsky úr, az Alkotmánybíróság elnöke, és J. Mucha úr, alkotmánybíró

– ECJ: V. Skouris úr, az Európai Közösségek Bíró-ságának (Luxembourg) elnöke, Juhász Endre úr, bíró, továbbá Czucz Ottó úr, Luxembourg-i Bíró-ság Elsőfokú Bíró-ságának bírja (és felesége)

– Franciaország: J. de Guillenchmidt úrhölgy, a Francia Alkotmánytanács bírónője

– Horvátország: J. Omejec úrhölgy, a Horvát Alkotmánybíróság elnöke, M. Jelusic úr, alkotmánybíró, valamint K. Podgornik úrhölgy, kabinetfőnök

– Koreai Köztársaság: Y. J. Mok úr, a Koreai Alkotmánybíróság alkotmánybírája (és felesége)

– Lengyelország: J. Niemcewicz úr, a Lengyel Alkotmánytanács elnökhelyettese, és M. Granat úr, alkotmánybíró

– Litvánia: K. Lapinskas úr, a Litván Alkotmánybíróság elnöke, valamint Z. Namavicius úr, alkotmánybíró

– Németországi Szövetségi Köztársaság: H. J. Papier úr, a Németországi Szövetségi Alkotmánybíróság elnöke, valamint E. L. Barnstedt úrhölgy, igazgató

– Olaszország: F. Amirante úr, az Olasz Alkotmánybíróság elnöke (és felesége), G. Troccoli úr, főtitkár (és felesége), M. Biasella úrhölgy, kabinetfőnök

– Oroszországi Föderáció: V. D. Zorkin úr, az Oroszországi Föderáció Alkotmánybíróságának elnöke

– Portugália: R. M. de Moura, a Portugál Alkotmánytanács elnöke, valamint T. de Almeida Garrett úrhölgy, kabinetfőnök

– Románia: V. Z. Puskás úr, alkotmánybíró, és K. Benke úr, tanácsos

– Spanyolország: M. E. Casas Baamonde úrhölgy, az Alkotmánytanács elnöke, valamint L. de la Torre Kraiss úr, kabinetfőnök

– Szerbia: B. Nenadic úrhölgy, a Szerb Alkotmánybíróság elnöke, és Á. Kartag-Ódri úrhölgy, alkotmánybíró

– Szlovákia: I. Macejková úrhölgy, a Szlovák Alkotmánybíróság elnöke, valamint H. Kravcová úrhölgy, tanácsos

– Szlovénia: J. Tratnik úr, a Szlovén Alkotmánybíróság elnöke, valamint M. Krisper Kramberger úrhölgy, alkotmánybíró

– Ukrajna: A. Stryzhak úr, az Ukrán Alkotmánybíróság elnöke (és felesége), valamint P. Takchuk úr, alkotmánybíró

– Velence Bizottság: G. Buquicchio úr, titkár, és T. Gerwien úrhölgy, koordinátor

– December 10-én az Alkotmánybíróságra látogatott az Indonéz Alkotmánybíróság két bírāja, akiket a budapesti Indonéz Nagykövetség nagykövete kísért. A vendégeket Kovács Péter úr, alkotmánybíró, valamint Pálffy Ilona főtítkár fogadta.

– A Velence Bizottság idei utolsó ülésére december 10. és 13. között került sor, Velencében. A testület Paczolay Pétert, az Alkotmánybíróság elnökét, alkotmánybíró alelnökévé választotta.

Szerkesztőbizottság Elnöke: Paczolay Péter
Szerkesztőbizottság tagjai: Lábady Tamás, Harmathy Attila, Bragyova András, Kovács Péter
Főszerkesztő: Trócsányi László
Szerkesztők: Köblös Adél, Marosi Ildikó
Szerkesztőségi titkár: Dávid Eszter

kapcsolattartási cím: abszemle@mkab.hu

A borító II. András király egy aranypecséttel megerősített 1221. évi oklevele felhasználásával készült.
Magyar Országos Levéltár, DL 39250.

Kiadja a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. • 1137 Budapest, Radnóti M. u. 2.
Telefon: 340-2304, 340-2305 • Fax: 349-7600
E-mail: info@hvgorac.hu • Internet: www.hvgorac.hu

Felelős kiadó: Lipovecz Éva, a kft. ügyvezetője
Felelős szerkesztő: Gábor Zsolt, e-mail: gabor.zsolt@hvgorac.hu
Műszaki szerkesztő: Harkai Éva • Nyomás: Regisztr Nyomda.

HU ISSN 2061-5582
Előfizethető a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél • Előfizetési díj 2010. évre: 10 500 Ft • 1 szám ára: 5250 Ft
Megjelenik: évente két alkalommal.