

TARTALOMJEGYZÉK

DÖNTÉSEK	7
----------------	---

590/B/2007. AB határozat

Az Országgyűlés, a Kormány, a minisztérium vagy a helyi önkormányzat által 1994. január 1-je előtt létrehozott alapítványok alapítói közhatalmi szervek, az alapítvány vagyona „köz”-vagyon. A megszűnésre vonatkozó speciális szabályok a közhatalmi szervek által megállapított közérdekű célok hatékonyabb érvényesülését, valamint a célok megvalósulására szolgáló vagyon eredményesebb hasznosulását szolgálják. E rendelkezések nem sértik a tulajdonhoz való jogot, illetve a diszkrimináció tilalmát, és nem eredményeznek jogalkotói hatalommal való visszaélést sem. [Alkotmány 2. § (1) bek., 13. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 2006. évi LXV. tv. 1. § (6) bek.] 7

898/B/2009. AB határozat (A tevékenységre jellemző kereset)

I. Mindaddig, amíg kimutatható a közvetlen összefüggés az adóalany foglalkoztatásával, jövedelemszerző tevékenységével keletkező jövedelem és az adó alapja között, a jogalkotó az alkotmányos határok között maradt az adófizetési kötelezettség megállapításakor.
II. Ha az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány közteherviselési követelményeinek, akkor az a tulajdonhoz való jogot sem érinti. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. §, 13. §, 70/A. §, 70/I. §, a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. tv. 2. § (4) bek., 7. §, 8. §, 17. §, 111. § (3) bek., 117. § (1)–(2) bek., 118. § (1)–(2) bek., 119. §, 122. § (1)–(2) bek., 169. §, 177. § h) pont, az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. tv. 3. § (1) bek. a) pont ab) alpontja, (4) bek., a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. tv. 4. § q) pont] 8

163/2010. (IX. 15.) AB határozat

Szervezetalakítási kérdésnek minősül – ezért nem lehet országos népszavazás tárgya – az a kérdés, amely egy szerv létrehozására, átalakítására vagy belső szervezetének megállapítására vonatkozik. [Alkotmány 28/C. § (5) bek. d) pont, 418/2009. (X. 29.) OVB határozat] 11

169/B/2005. AB határozat

I. Utólagos absztrakt normakontroll eljárásban az *ex nunc* megsemmisítés mint jogkövetkezmény nem ütközik a jogbiztonság alkotmányos követelményébe. Az *ex tunc* megsemmisítés alapját adó törvényi rendelkezések értelmezését az Alkotmánybíróság joggyakorlatában elvégezte és azt következetesen alkalmazza.
II. Nem jelent hátrányos megkülönböztetést az, hogy a jogszabály alkotmányellenességének esetére a jogalkotó a büntetőeljárásokban lehetőséget biztosít a kötelező felülvizsgálat elrendelésére, a polgári eljárásokban ezzel szemben nem.
III. Az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslat, de biztosítása nem következik kényszerítőleg a jogorvoslathoz való alapjogból. Ugyanakkor az alkotmányjogi panasz érvényesítésekor a jogalkotó olyan eljárási kereteket köteles biztosítani, amelyek alkalmassá teszik a jogorvoslati funkció betöltésére. [Alkotmány 2. § (1) bek., 57. § (5) bek., 70/A. § (1) bek., 1989. évi XXXII. tv. 43. § (3)–(4) bek.] 11

329/B/2007. AB határozat

Nem ellentétes a jogállamiság követelményével, hogy az adóhatóság mulasztási bírsággal sújthassa az adózót, ha a becslés során lefolytatott kapcsolódó vizsgálat az adózó bizonyítási indítványában foglaltakat nem támasztja alá. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 2003. évi XCII. tv. 172. § (1) bek. l) pont] 12

169/2010. (IX. 23.) AB határozat

Az ügyvédekről szóló törvény azon rendelkezése, mely szerint az olyan tényről és adatról, amelyről mint védő szerzett tudomást, az ügyvéd felmentés esetén sem hallgatható ki, a tisztességes tárgyaláshoz és a védelemhez való alkotmányos jogok érvényesülését segíti elő, és

az önrendelkezési jog arányos korlátozásának tekinthető. A tanú vallomásmegtagadási jogára vonatkozó polgári perrendtartásbeli szabály alkalmazásánál ez az előírás nem mellőzhető. [Alkotmány 2. § (1) bek., 54. § (1) bek., 57. § (1) és (3) bek.; 1952. évi III. tv. 170. § (1) bek. c) pont, 1998. évi XI. tv. 8. § (3) bek., 1998. évi XIX. tv. 81. § (1) bek. b) pont]13

172/2010. (IX. 23.) AB határozat

Nem lehet népszavazást kezdeményezni a bírák elmozdításának kérdésében. A bírák jogállása nem csupán törvényalkotási kérdés, hanem az Alkotmányon alapuló önálló hatalmi ágat megtestesítő személyek függetlenségének személyi-szervezeti biztosítója. A külső befolyástól független bírói ítélezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [Alkotmány 50. § (3) bek., 338/2010. (IV. 23.) OVB határozat]14

173/2010. (IX. 30.) AB határozat

A hulladékgazdálkodásról szóló törvény nem ad lehetőséget a helyi önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy a díjhátralék adók módjára történő behajtásától eltérően más igényérvényesítési módot határozzon meg rendeletében. Egy ilyen rendelkezés magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 2000. évi XLIII. tv. 26. § (1) bek.; 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy. rendelet 32. § (9) bek.]15

809/E/2008. AB határozat

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egészséghez való jog nem indokolja az egészségkárosító kockázatok között foglalkoztatott munkavállalók expozíciós – a veszélyeztetett munkában töltött – idejének általános korlátozását abban az esetben, amikor a szabályozás különböző szintjei a kockázatokat csökkentő munkakörülmények biztosítását írják elő. [Alkotmány 70/A. §, 70/B. § (2) bek., 70/D. §, 1993. évi XCIII. tv. 88. § (4) bekezdés dm) pontja, 1999. évi C. tv.]15

1213/B/2006. AB határozat

I. A szabad orvosválasztás eltérően érvényesül a háziorvosi ellátások és a kórházi ellátások tekintetében. Utóbbi körben – a kórházi ellátások eltérő jellegére figyelemmel – a szabad orvosválasztás összefüggésben áll ugyan az emberi méltósággal, illetve a testi integritáshoz való joggal, de nem tekinthető az önrendelkezési jog kifejeződésének.
II. Egy törvény közjogi érvénytelenségének vizsgálatakor az időmúlás és a törvény hatálya alatt létrejött jogviszonyok fenntartása is értékelendő körülmény. [Alkotmány 54. § (1) bek., 70/A. §, 1997. évi LXXXIII. tv. 19. § (3) bek., 23. § b) pont, 25. § (6) bek.]16

180/2010. (X. 20.) AB határozat

I. A közúti közlekedésről szóló törvényben a parkolási díjak, pótdíjak önkormányzati rendeletben történő megállapítására adott felhatalmazás megsemmisítése kihat az ennek alapján megalkotott rendeletek alkotmányosságára.
II. Nem ellentétes a jogbiztonság elvével és a törvény előtti egyenlőséggel, hogy jogegységi eljárás lefolytatásának van helye, ha a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától.
III. A polgári perrendtartás azon rendelkezései, melyek a per tárgyatól függően kizárják a felülvizsgálatot, nem érintik a felek bírósághoz való fordulási jogát. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 57. § (1) bek.; 1997. évi LXVI. tv. 29. § (1) bek. b) pont; 1952. évi III. tv. 271. § (3) bek.; Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 25/1999. (X. 29.) önkormányzati rendelete]17

143/B/2005. AB határozat

A jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet megváltoztatni. Az orvosok kötelező szakmai továbbképzésének előírása összhangban áll az államnak azzal az alkotmányos kötelezettségével, hogy a polgárai számára biztosítsa a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséget. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. § (2) bek., 70/A. § (1) bek. és 70/B. § (2) bek.; 52/2003. (VII. 22.) EszCsM rendelet]18

1036/D/2005. AB határozat

I. A bírósághoz fordulás és a szerződési szabadság alkotmányos jogából következik, hogy a szerződő feleknek joguk van arra, hogy jogvitájukat szerződéssel választottbírószági útra tereljék.

II. Az Alkotmányból nem vezethető le annak szükségessége, hogy a választottbírószági díjat törvényi szinten kell szabályozni. [Alkotmány 2. § (1) bek., 50. § (1) bek., 57. § (1) bek., 1994. évi LXXI. tv. 42. § (2) bek. d) pont; 1990. évi XCIII. tv.]

19

1152/B/2007. AB határozat

Nem sérül a sértett jogorvoslathoz való joga, amennyiben a bíró kizárását megtagadó határozattal szemben nem élhet fellebbezéssel. [Alkotmány 2. § (1) bek., 8. § (1) bek., 57. § (1) bek. és (5) bek., 1998. évi XIX. törvény 24/A. § (3) bek.]

20

35/B/2008. AB határozat

Nem ellentétes a diszkrimináció tilalmával, ha a települési szilárd hulladék kezeléséről szóló önkormányzati rendelet az üdülőtulajdonosoknak is előírja a szolgáltatás kötelező igénybevételét. Azzal a lehetőséggel, hogy a hulladék birtokosa a saját hulladékát maga is elszállíthatja, csak az önkormányzati rendelet keretei között lehet élni. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; 2000. évi XLIII. tv. 20. § (2) bek.; Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének 39/2004. (XII. 31.) rendelete 3. § (3) bek., 5. § (5) bek. és 6. § (4) bek.]

22

1123/F/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel a Ket. hatálya alá tartozó eljárásokban a hatásköri összeütközés megszüntetésére és az eljáró szerv kijelölésére. [1989. évi XXXII. tv. 50. §; 2004. évi CXL. tv. 24. §]

23

183/2010. (X. 28.) AB határozat (A GVH elnökhelyetteseinek megbízatása)

Az egyes állami szervek vezetői körében nem egyformán érvényesülnek a kinevezésben meghatározott időtartam megváltoztatására vonatkozó követelmények. A GVH elnöke és elnökhelyettesei megbízásának időbeli összehangolása érdekében megállapított új megbízatás-megszűnési jogcím nem alkalmazható a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízatására. [Alkotmány 2. § (1) bek.; az Országgyűlés 2010. július 5-i ülésnapján elfogadott T/369. számú törvényjavaslat]

23

118/B/2009. AB határozat

Marasztaló ítéletben foglalt pénzkövetelés nem minősül alkotmányjogilag védett tulajdonnak, így nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével. [Alkotmány 13. § (1) bek.; 1991. évi XLIX. törvény 3. § (1) bek. c) pont, 37. § (3) bek.]

25

184/2010. (X. 28.) AB határozat (A 98%-os különadó)

I. Az Alkotmány közterhekkel kapcsolatos módosításának eredményeként visszaható hatállyal a jó erkölcsbe ütköző jövedelmekre lehet közterhet kivetni. Minden egyéb adófizetési kötelezettség vonatkozásában az Alkotmány módosítását megelőző elvek maradtak hatályban.

II. Az adó mértéke csak abban az esetben lehet alkotmányossági kérdés, amennyiben konfiskatórius, azaz olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanná és indokolatlanná válik. Az ilyen adó a mértékére tekintettel alkotmányellenes. [Alkotmány 13. §, 70/I. § (1)–(2) bek., 2010. évi XC. tv. 8–12. §, 133. §]

25

185/2010. (X. 28.) AB határozat

Az sms-ben leadható szavazat önmagában nem eredményezi a szavazati jog titkos gyakorlása elvének sérelmét. A kérdésben tartott eredményes népszavazás esetén a jogalkotó kötelessége, hogy az ily módon lebonyolítandó szavazás titkosságát, valamint a választójog közvetlen és személyes gyakorlásának feltételeit megfelelően biztosítsa. [Alkotmány 71. § (1) bek.; 342/2010. (IV. 23.) OVB határozat]

29

188/2010. (XI. 12.) AB határozat

Nem sértik a népszuverenitás elvét a magyar állampolgárság könnyített megszerzését és a kedvezményes honosítást, visszahonosítást lehetővé tevő szabályok, mivel e szabályok kedvezményezettjei nem rendelkeznek választójoggal. [Alkotmány 2. § (2) bek., 7. § (1) bek., 1993. évi LV. tv. 4. § (5) bek., 5. §]

29

857/B/2005. AB határozat

Az öregségi nyugdíj legkisebb összegének meghatározása nem igényel törvényi szintű szabályozást. A szociális biztonsághoz való jogból nem vezethető le következtetés a nyugdíjmínimum konkrét összegére vonatkozóan. [Alkotmány 8. § (2) bek., 17. § és 70/E. §; 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §]. 30

388/B/2010. AB határozat

A művelődéshez és oktatáshoz való alkotmányos jog az állam számára intézményvédelmi kötelezettséget keletkeztet. Ingyenes oktatás megteremtésére csak a kötelező általános iskolai oktatás keretei között van kötelezettsége. Ezért nem alkotmányellenes az a szabályozás, amely a felsőoktatás keretei között megszervezett szakképesítéshez nyújtott állami támogatást meghatározott feltételek teljesítéséhez köti. A feltételek nem teljesítése pedig a támogatás visszafizetésére vezethet. [Alkotmány 2. § (1) bek., 8. § (2) bek., 70/B. § (2)–(3) bek., 70/F. §, 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet]. 31

190/2010. (XI. 18.) AB határozat

Nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe nemzetközi szerződés megkötésének kezdeményezése, így ebben a kérdésben nincs helye országos népi kezdeményezésnek. [Alkotmány 19. § (3) bek. f) pont, 30/A. § b) pont és 35. § (1) bek. j) pont] 32

192/2010. (XI. 18.) AB határozat

A gyógyszer-ismertetési tevékenységhez kapcsolt díjfizetési kötelezettség nem sérti a vállalkozáshoz való jogot, mivel a gyógyszerészeti tevékenység területén a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozásának megvan a megfelelő súlyú alkotmányos indoka. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet jelent, ha a jogalkotó nem biztosítja, hogy a védett iratoknak a hatósági eljárás részévé válása esetében az irat birtokosa jogorvoslati joggal élhesen az irat védeltségét illetően. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. § (2) bek., 57. § (5) bek., 70/A. § (1) bek., 70/D. §, 70/I. §; 2006. évi XCVIII. tv. 20. §, 36. § (4) bek.] 32

1065/B/2007. AB határozat

Nem jelent az egyházak közötti hátrányos megkülönböztetést, hogy húsvéthétfő és pünkösdhétfő napját a törvényhozó munkaszüneti nappá nyilvánította. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; 1992. évi XXII. tv. 125. § (3) bek.] 34

123/E/2009. AB határozat

Abból, hogy különféle típusú jogi személyek azonos vagy hasonló tevékenységet végeznek, nem következik a minden szempontból azonos szabályozás kényszere. [Alkotmány 2. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1996. évi CXXVI. tv. 4. § (1) bek.] 34

281/B/2004. AB határozat

Nem ellentétes az ártatlanság védelmével, hogy az ügyész megrovást alkalmazhat, mivel ez nem jár olyan jogkövetkezménnyel, amelyet a törvényalkotó a bíróság által jogerős ítéletben megállapított bűnösséghez kapcsol. Az ártatlanság védelméből nem következik, hogy az állam büntető igényét mindenképpen jogerős bírósági ítéletben kell elbírálni. [Alkotmány 57. § (2) bek.; 1978. évi IV. tv. 71. § (2) bek.; 1998. évi XIX. tv. 187. §, 220. §, 222. §, 306. §, 459. §] 35

152/B/2009. AB határozat

I. A felülvizsgálati kérelem elbírálására törvényben meghatározott 120 napos határidő nem alkotmányellenes, mivel nem vezet a felülvizsgálati eljárás ellehetetlenülésére, avagy alkotmányos garanciák kiüresedésére.
II. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma előtt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban a 120 napos elbírálási határidő megszakad jogegységi eljárás, alkotmánybírósági eljárás, illetve előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén. [Alkotmány 2. § (1) bek., 7. § (2) bek., 8. § (2) bek., 47. § (1) és (2) bek., 50. § (1)–(2) bek., 57. § (1) és (5) bek., valamint a 70/K. §, 2008. évi XXX. tv. 340/A. § (2) bek.] 36

193/2010. (XII. 8.) AB határozat

A választókerületek kialakításának és módosításának alapvető elvei, szabályai és garanciái közvetlen összefüggésben állnak az egyenlő választójog elvével, ezért kétharmados törvényi szabályozást igényelnek. A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. [Alkotmány 8. § (2) bek., 71. § (3) bek.; 1997. évi C. tv. 152. §; 1989. évi XXXIV. tv. 50. § (2) bek; 2/1990. (I. 11.) MT rendelet]37

87/B/2004. AB határozat

Az állam az egészségügy szervezeti és intézményi rendszereinek kialakítása és azok finanszírozási elveinek megalkotása során nagyfokú szabadságot élvez. Az ellátórendszer hatékonyságának, eredményességének, célszerűségének a megítélése nem alkotmányossági kérdés. Önmagában a teljesítményvolumen-korlát alkalmazása nem vezet az ellátáshoz való jog sérelmére. [Alkotmány 54. § (1) bek., 70/A. § (1) bek., 70/D. § (1) bek., 70/D. § (1) és (2) bek.; 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet]38

1350/B/2009. AB határozat

A cégnyilvántartás lakcímadatai személyes adatok, a hozzáférhetőségükre vonatkozó előírások és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog között nincs érdemi összefüggés. [Alkotmány 59. § (1) bek., 61. § (1) bek.; 2006. évi V. tv. 10. § (4)–(6) bek.] 40

198/2010. (XII. 17.) AB határozat

Túllépi az önkormányzati jogalkotó a felhatalmazás kereteit, amennyiben a mozgóbolti kereskedelmi tevékenység folytatása feltételeinek meghatározása helyett előírásaival az adott önkormányzat működési területének egészén ellehetetlenítheti a vállalkozások működését. [Alkotmány 9. § (2) bek., 44/A. § (2) bek., 70/A. § (1) bek., Budapest XI. kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2008. (VII. 6.) ÖK sz. rendelete 2. § (4) bek., a) pont]41

541/B/2008. AB határozat

Nem alkotmányellenes az a rendelkezés, mely szerint a földhivatal a rendelkezésére álló adat- és eszközállomány igénybevitelével – alaptevékenységén kívül – megrendelők részére egyéb szolgáltatási tevékenységet is végezhet. [Alkotmány 9. §, 70/A. §; 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (2) bek.]42

766/B/2009. AB határozat

A házasság és a család alapjogi védelme magában foglalja a házassági és családi kapcsolatok fenntartásához és a családi együttéléshez való jogot is. Ennek szükséges és arányos korlátozását jelenti azonban, ha a Magyar Köztársaság meghatározott országok útlevelét közbiztonsági okból nem ismeri el érvényes úti okmányként, s ezáltal a családi együttélési célú tartózkodásra jogosító engedély megszerzéséhez a személyazonosságot más módon kell igazolni. [Alkotmány 15. §, 54. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet 1. számú melléklete]42

1110/B/2009. AB határozat

A többlet-tőkekövetelmény maximális mértékét és előírásának feltételeit a jogszabály megfelelően tartalmazza. A többlet-tőkekövetelmény előírása nem sérti a vállalkozáshoz való jogot, mivel célja a hitelintézetek stabilitásának megőrzése. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. § (2) bek.; 1996. évi CXII. tv. 76. § (2) bek., 153. § (2) bek. b) pont, 157. § (1) bek. a) pont] 44

TANULMÁNYOK45***Az alkotmányozáshoz***45

Horváth Attila: A magyar történeti alkotmány tradíciói45

Takács Péter: Az alkotmány legitimitása58

Csink Lóránt–Fröhlich Johanna: ...az alkotmányjogon innen66

Az alkotmánybíróság közjogi helyzete72

Balogh Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma72

Bragyova András: Az értelmezés hatalma83

Kovács Kriszta: Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma93

Csehi Zoltán:

Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán 100

Sulyok Tamás:

Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. 110

KRÓNIKA 117

Belföldi és külföldi kapcsolatok 117

Az osztrák alkotmánybíróság 120

Nemzetközi szakértői konferencia az alkotmányozásról (Összefoglaló) 121

Hivatkozások 126

CONTENTS 130

DÖNTÉSEK

590/B/2007. AB határozat

Az Országgyűlés, a Kormány, a minisztérium vagy a helyi önkormányzat által 1994. január 1-je előtt létrehozott alapítványok alapítói közhatalmi szervek, az alapítvány vagyona „köz”-vagyon. A megszűnésre vonatkozó speciális szabályok a közhatalmi szervek által megállapított közérdekű célok hatékonyabb érvényesülését, valamint a célok megvalósulására szolgáló vagyon eredményesebb hasznosulását szolgálják. E rendelkezések nem sértik a tulajdonhoz való jogot, illetve a diszkrimináció tilalmát, és nem eredményeznek jogalkotói hatalommal való visszaélést sem. [Alkotmány 2. § (1) bek., 13. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 2006. évi LXV. tv. 1. § (6) bek.]

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról rendelkező 2006. évi LXV. törvény (Áhtm.) hatályon kívül helyezte a Ptk.-nak a közalapítványokra vonatkozó rendelkezéseit. A törvény hatálybalépése előtt bejegyzett közalapítványok tekintetében az alapítványokra vonatkozó rendelkezések alkalmazását rendelte el azzal, hogy a közalapítványt akkor is megszünteti a bíróság, ha az alapító ezt arra hivatkozással kéri, hogy a közfeladat ellátásának biztosítása más módon vagy más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható. Ebben az esetben az alapító köteles a megszünt közalapítvány vagyonát annak céljához hasonló célra fordítani. E kötelezettségének teljesítése során az alapító a megszünt közalapítvány jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét saját alapítású költségvetési szervvé is átalakíthatja. Az Áhtm.-nek az indítvány által támadott szabálya szerint a fenti rendelkezéseket kell alkalmazni az olyan alapítványok esetében is, amelyeket az Országgyűlés, a Kormány, a minisztérium vagy a helyi önkormányzat 1994. január 1-je (vagyis a közalapítvány intézményét a Ptk.-ba beiktató törvény hatálybalépése) előtt alapított, és az Áhtm. hatálybalépésekor még ebben a formában működik. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti az alapítvány, illetve az alapítványhoz csatlakozók tulajdonhoz való jogát [Alkotmány 13. § (1) bekezdés]. Az indítványozók a diszkrimináció tilalmával [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] is ellentetesnek találták a szabályt, mivel nincs alkotmányos indok az alapítványok között azok alapítói szerinti különbségtételre.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A tulajdonhoz való jog sérelme kapcsán a testület

rámutatott arra, hogy a megszűnésre vonatkozó szabályok tekintetében nincs relevanciája az alapítvány tulajdonhoz való jogának, mivel maga a kérdéses jog alanya szűnik meg. A jogalanyiség megszűnése folytán az adott jogi személy vonatkozásában a tulajdonhoz való jog mint alkotmányos alapjog sérelme már nem értelmezhető. A tulajdonhoz való jog sérelme az alapítványhoz csatlakozók tekintetében szintén értelmezhetetlen, hisz tulajdonhoz való joguk az alapítvány részére történő vagyonjuttatással megszűnik. Az Alkotmánybíróság egyúttal kiemelte, hogy minden alapítvány közérdekű célra rendelt, jogi személyiséggel rendelkező, az alapítók magánvagyonától elszakadó célvagyon, ahol is a közérdekű célt az alapító határozza meg. Az indítvány által támadott rendelkezések hatálya alá tartozó alapítványok esetében a közérdekű célt meghatározó alapítók közhatalmi szervek, az alapítvány vagyona pedig az alapítók által biztosított közvagyonból is létrejött, az alapítványi sajátosságokat tükröző „köz”-vagyon. A megszűnésre vonatkozó speciális szabályok éppen a közhatalmi szervek által megállapított közérdekű céloknak a hatékonyabb érvényesülését, valamint a célok megvalósulására szolgáló vagyon eredményesebb hasznosulását szolgálják.

A támadott rendelkezés az Alkotmánybíróság szerint nem ellentétes a diszkrimináció tilalmával sem. Ennek indoka az, hogy az indítvány által támadott utaló rendelkezés (és az általa felhívott jogszabályhelyek) a szabályozás szempontjából homogén csoportként kifejezetten az Országgyűlés, a Kormány, a minisztérium (miniszter), az országos hatáskörű szerv (vezetője) vagy a helyi önkormányzat (képviselő-testülete) által létrehozott alapítványokat tekinti. Az alapítványok megszűnésére vonatkozó szabályozási koncepció középpontjában egy meghatározott alapítói kör, nem pedig az alapítványok egy meghatározott csoportja áll. Ebből következően az indítvány által alkotmányellenesnek állított jogszabályhely tekintetében az Országgyűlés, a Kormány, a minisztérium (miniszter), az országos hatáskörű szerv (vezetője) vagy a helyi önkormányzat (képviselő-testülete) által létrehozott alapítványok nem tartoznak azonos csoportba az alapítványok más alapítói körrel rendelkező eseteivel, így közöttük az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sértő hátrányos megkülönböztetés sem állapítható meg.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. szeptemberi számában, 1085.

898/B/2009. AB határozat (A tevékenységre jellemző kereset)

I. Mindaddig, amíg kimutatható a közvetlen összefüggés az adóalany foglalkoztatásával, jövedelemszerző tevékenységével keletkező jövedelem és az adó alapja között, a jogalkotó az alkotmányos határok között maradt az adófizetési kötelezettség megállapításakor.

II. Ha az adó, illeték vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány közteherviselési követelményeinek, akkor az a tulajdonhoz való jogot sem érinti. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. §, 13. §, 70/A. §, 70/I. §, 2009. évi LXXVII. tv. 2. § (4) bek., 7. §, 8. §, 17. §, 111. § (3) bek., 117. § (1)–(2) bek., 118. § (1)–(2) bek., 119. §, 122. § (1)–(2) bek., 169. §, 177. § h) pont, 1998. évi LXVI. tv. 3. § (1) bek. a) pontja ab) alpontja, (4) bek., 1997. évi LXXX. tv. 4. § q) pont]

Az indítványozók azt kifogásolták, hogy a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény (Krtv.) úgy alakította át a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvényt (Szja. tv.), az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvényt (Ehotv.), valamint a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvényt (Tbj.), hogy bevezette a „tevékenység piaci értéke” túlzottan tág fogalmát, amely határozatlanságánál fogva sérti az Alkotmány rendelkezéseit. E fogalomra építve kell ugyanis a jogalkalmazónak a személyes díjkiegészítés és kivétkiegészítés összegét meghatározni. A jogalkotó lényegében a vállalkozás nyereségéből a jövedelemből, illetve a járulékból való átcsoportosítást hajtott végre. Ezzel szemben egy korrekt piacgazdaságban nem a törvényhozóra, hanem a vállalkozó döntési szabadságába tartozik, hogy a cégben keletkező jövedelmet milyen csatornán keresztül, osztalékként (külön adózó jövedelemként) veszi-e ki, avagy munkabéreként (ami az összevont adóalapba tartozik) fizeti ki.

Érveltek azzal is, hogy míg a személyes közreműködés ellenértéke és a kivét összege egyéni járulékalapot képez, és így a fizetett egyéni járulék alapján a magánszemélynek ezek után ellátás (táppénz, nyugdíj stb.) jár, ugyanez nem valósul meg a kivétkiegészítés (mint a személyes munkavégzés díja) és a személyes közreműködődíj-kiegészítés esetében. A jogalkotó tehát deklarált szándéka szerint személyes munkavégzésnek tekinti a vállalkozói munkavégzést, azonban mégsem kezeli azonosan más személyes munkavégző tevékenységgel, mivel tb-, illetve nyugdíj-ellátásbeli különbséget tesz a magánszemélyek között.

Az indítványok benyújtását követően a jogalkotó egyéb, érintett törvényekkel együtt, módosította a Krtv.-t (Tv.). Ennek megfelelően a tevékenység piaci értéke fogalmat az új szabályokban a tevékenységre jellemző kereset (a magánszemély főtevékenységére

jellemző, a piaci viszonyoknak megfelelő díjazás) váltotta fel. Ezen túlmenően a szokásos piaci értékre vonatkozó értelmező rendelkezések között háromféle, választható számítási módot is tartalmaz a magánszemély főtevékenységére jellemző, a piaci viszonyoknak megfelelő díjazás meghatározására. A Tv. kiegészítette az Szja. tv.-t azzal a kötelezettséggel, hogy a tevékenységre jellemző kereset meghatározásánál figyelembe vett körülményekről, szempontokról feljegyzést kell készíteni, amelyet az adózással összefüggő iratok részeként kell kezelni, és az adó utólagos megállapításához való jog elévüléséig meg kell őrizni.

Végül egy további indítvány szerint az időközi törvénymódosítás eredményeként bevezetett „tevékenységre jellemző kereset” fogalma és a főtevékenységre jellemző, piaci viszonyoknak megfelelő díjazás meghatározására a jogalkotó által meghatározott számítási módszerek is értelmezhetetlenek és a gyakorlatban alkalmazhatatlanok. A felkínált módszerek ugyanis nem felelnek meg a normavilágosság követelményének és nem alkalmazhatók minden adózó esetében (pl. ügyvédek, közjegyzők stb. esetében az összehasonlító adatok valótlanúsága vagy hiánya okán). Így az adózó kötelezettsége és kockázata is a helyes, a tevékenységre jellemző kereset meghatározására alkalmas módszerek kidolgozása.

Az indítványozó szerint a szabályozás ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ával, mivel a tevékenységre jellemző kereset definíciója garanciák nélküli vélelmen alapul és az Ehotv. deklarálta meg nem szerzett jövedelmet adóztat.

Az indítványozó szerint a Krtv. közjogilag, elfogadásának módjára tekintettel is alkotmányellenes, amellet, hogy az Ehotv. hátrányos megkülönböztetést tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványokat.

Az Alkotmánybíróság a Krtv. lényegét abban látta, hogy az összevont adóalap adójának megállapításánál a Krtv. eredeti, azaz módosítás előtti szabályai szerint a tevékenység piaci értéke szerinti összeget kellett figyelembe venni, úgy, hogy az adózónak a külön adózó jövedelemből kell átcsoportosítania a tevékenység piaci értéket elérő összeget. Azaz a korábban külön adózónak más jövedelemből kell meghatározott összeget átcsoportosítani, amely a „személyes közreműködődíj-kiegészítés”, illetve „kivétkiegészítés” elnevezést viseli. Mivel úgy a járulékfizetés, mint az egészségügyi hozzájárulás alapja az összevont adóalapba tartozó jövedelemhez igazodik, ezért a „tevékenység piaci értéke” utóbbi közterhek mértéke szempontjából is meghatározó.

A Krtv. szabályai tehát az adótenyállás egyik elemére, az adótenyállásra vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság elsőként a „tevékenységre jellemző kereset” fogalmának értelmezhetetlenségére és

alkalmazhatatlanságára irányuló indítványok megalapozottságát vizsgálta. Ebben a körben arra helyezte a hangsúlyt, hogy a kifogásolt szabályok tartalmaznak-e olyan ellentmondást, amely jogalkalmazói jogértelmezéssel nem oldható fel. Vizsgálódásának mélységét az indítványozói kifejtés részletességéhez igazította.

Kiindulópontként megállapította, hogy a vizsgált rendelkezés azt a jogalkotói célt valósítja meg, hogy a tevékenységre jellemző kereset erejéig a személyes közreműködés vagy az osztalék címén keletkező jövedelem – az összevont adóalap részeként – társadalombiztosítási járulék megfizetése alól ne mentesülhessen.

A „tevékenységre jellemző kereset” fogalmának meghatározásakor a kiindulópont a „szokásos piaci érték” fogalma, amelynek megállapítására a Krtv. három módszert ajánl: az egyik a vállalkozás eredményességéből (összehasonlító módszer), a másik kettő pedig a vállalkozás bevételeiből (költség és jövedelem módszer, bevétel alapú módszer) indul ki. Az indítványozók nem jelölték meg, hogy melyik számítási módot és miért tekintették a jogbiztonságot sértőnek. Az Alkotmánybíróságnak eddigi gyakorlata szerint az életviszonyok, az adott jogviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie, ezt az igényt a szóban lévő rendelkezések – különösen, amikor a bevételt teszik a tevékenységre jellemző kereset meghatározása kiindulópontjának – kielégítik. A bevétel mint kiindulópont a jövedelemadónál az adott jogviszony tipikus eleme. Annak eldöntése, hogy konkrét ügyekben a törvény támadott szabályai egymásra és a tényállásra tekintettel miként alkalmazandók, a jogalkalmazó – végső soron a bíróság – hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság nem látta megalapozottnak a 70/I. §-ra alapozott indítványokat sem.

Ebben a körben azt vizsgálta, hogy a Krtv. alapján megállapított adóalap esetében valós jövedelmet adóztat-e a jogalkotó.

A Krtv. megalkotásáig a vállalkozók viszonylag szabadon dönthettek arról, hogy a megszerzett adóköteles bevételből mekkora hányadot határoznak meg vállalkozói kivétként és személyes közreműködői díjként, azaz miként vegyék ki a vállalkozásból az ott keletkezett jövedelmet. A Krtv. ezt a szabadságot annyiban korlátozta, hogy a személyes közreműködés eredményeként előálló jövedelem felosztását osztalékra és tagi jövedelemre vagy vállalkozói kivételre az adóalanyra nézve hátrányosabban határozta meg.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben hangsúlyozta: annak meghatározása, hogy mi minősül jövedelemnek, a jogalkotó feladata, és esetről esetre, az adott szabályozás körülményeinek vizsgálata adhat arra választ, hogy a jogalkotó megmaradt-e az Alkotmány 70/I. § jövedelmi és vagyoni viszonyaihoz való kötöttség keretei között. Mindaddig, amíg kimutatható a közvetlen összefüggés az adóalany foglalkoztatásával, jövedelemszerző tevékenységével keletkező jövedelem és az adó alapja között, a jogalkotó az alkotmá-

nyos határok között maradt. A tevékenységre jellemző kereset alatt – az Szja. tv. értelmében – a főtevékenységre jellemző, piaci viszonyoknak megfelelő díjazás értendő. A fogalom meghatározásban a „piaci viszonyoknak megfelelő díjazás” olyan jövedelemtípusokon alapul, amely a társas vállalkozásban a személyesen közreműködő magánszemély, illetve az egyéni vállalkozó magánszemély tevékenységének a közvetlen, létező, jövedelemként megjelenő eredménye. Bár van különbség a társas vállalkozás és az egyéni vállalkozó esetében a vállalkozói kivét és az osztalékalap meghatározása között, abban azonban mindkét forma egységes, hogy a Krtv. az egyéni vállalkozó és a személyesen közreműködő tag tevékenységének a létező eredményét vonja adó alá. A piaci viszonyoknak megfelelő díjazás ezért nem minősül elvárt vagy vélelmezett jövedelemnek.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a tevékenységre jellemző kereset meghatározásának a módszereit is. A határozat szerint az Szja. tv. három módszert kínál a tevékenységre jellemző kereset meghatározására, a szokásos piaci érték szabályai között.

A három módszer közül az első egyedül az egymással összehasonlítható tevékenységeken és az egymással összehasonlítható körülményeken alapul (összehasonlító módszer).

A másik kettő alapján az elért bevételből kell kiindulni, és az egyik esetben – tételesen meghatározott költségek levonása mellett – a szokásos vállalkozói haszon (költség és jövedelem módszer), a másik esetben a költségek levonásával meghatározott összeg 80%-a a szokásos piaci érték azzal, hogy valamennyi esetben figyelembe kell venni az összehasonlítható tevékenységeket és az összehasonlítható körülményeket is.

A határozat szerint e szabályok a szokásos piaci érték meghatározására egyébként alkalmazott módszerekre jelentős mértékben emlékeztetnek. A jövedelemadó más területein is, pl. a kapcsolt vállalkozásoknál, ahol a piaci szereplők egymástól nem függetlenek, előfordulhat, hogy nem a piaci árat alkalmazzák egymás között, hanem annál magasabb vagy alacsonyabb értéket. Az adóalap védelme érdekében hasonló módszerek és nyilvántartások alkalmazására van előírás a társasági adóban a szokásos piaci ár meghatározásához.

A határozat – utalva az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésére – megállapította: a szokásos piaci értékre vonatkozó szabályozás nem jelent megdönthetetlen törvényi vélelmet sem, a jövedelem meghatározásához elsősorban bizonylatokat kell figyelembe venni. A tevékenységre jellemző kereset meghatározásánál figyelembe vett körülményekről, szempontokról feljegyzést kell készíteni, ezt az adózással összefüggő iratok részeként kell kezelni, és meg kell őrizni. Habár a tevékenységre jellemző kereset meghatározását a szabályozás az adózóra hárítja, ennek kiszámításához a választható módszerek – különösen a bevételből a százalékos módszerrel kiinduló – ele-

gendő támpontot adnak; vita esetén pedig a bizonyítás az adóhatóságra hárul.

Az Alkotmánybíróság kritikai megjegyzéssel illetve a támadott szabályok elfogadásához vezető jogalkotási folyamatot. A módosítást tartalmazó törvény ún. salátatörvény volt, amely azonban címében a közteherviselés rendszerének az átalakítására utalt. Ezt a törvényt azonban még az Szja-módosítás hatálybalépése előtt módosította az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény. Ez utóbbi törvény sem címénél, sem tárgyánál fogva nem mutat összefüggést az Szja. tv.-vel.

Az Alkotmánybíróság fontosnak tartotta kiemelni: már korábban is felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy az úgynevezett salátatörvények gyakorlata esetenként alkotmányossági aggályokat vet fel. A jogállamiság értékét súlyosan veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, mely logikai kötelék nélkül kapcsolja össze számos törvény megváltoztatását, mivel a követhetetlen és áttekinthetetlen változtatások alááshatják a jogbiztonságot, a jogrendszer világosságát és áttekinthetőségét.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság – erre irányuló kifejezett indítvány hiányában – nem állapíthatta meg a jelen esetben a módosítás módosítását tartalmazó törvény egészének az alkotmányellenességét. A módosítás módosítása a címe szerint csupán az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvénnyel és a megtakarítások ösztönzésével összefüggő törvénymódosításokról szólt, nem a közteherviselés rendszerének átalakításával függött össze, hanem nagyrészt az a körülménnyel, hogy a jogalkotó – észelve az Szja. tv. elfogadott, kihirdetett, de hatályba nem lépett módosításának egyes hiányosságait – még a módosítások hatálybalépése előtt korrigálta a hiányos, illetve hibás szabályokat.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta azoknak a szabályoknak a diszkriminatív voltát, amelyek egészségügyi hozzájárulási fizetési kötelezettséget írtak elő a vállalkozásban maradó egyes tőkejövedelmek után.

Az eho-fizetési kötelezettség alanyai – azaz a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok (homogén csoport) – azok a társas vállalkozások, melyeknek a vállalkozási tevékenységében személyesen közreműködő tag van. A társas vállalkozásokban a személyesen közreműködő tag léte mint megkülönböztető ismérv objektív körülményen nyugszik. Ebben nem ismerhető fel az emberi méltóságot sértő megkülönböztetés.

Annak eldöntése nem az Alkotmánybíróság, hanem a jogalkotó feladata, hogy célszerű-e az érintett vállalkozásokat a szóban forgó, a tartalékolást, beruházást nehezítő fizetési kötelezettséggel terhelni.

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak azokat az állításokat sem, amelyek szerint az eho a tu-

lajdonhoz való alapvető jogot sérti, mert a személyesen közreműködő tagokat foglalkoztató társas vállalkozásokra, jellemzően a kisvállalkozásokra, olyan terhet ró, amely a piac többi szereplőit nem érinti, és ezzel feltételezett jövedelem címén elvonja a társaság vagyonának egy részét.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra mutatott rá, hogy gyakorlata szerint az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. A tag, alkotmányjogi értelemben vett tulajdon ilyen alkotmányos közjogi korlátai közé tartozik az Alkotmány 70/I. §-a által deklarált közterhekhez való arányos hozzájárulási kötelezettség. Ha az adó-, illeték- vagy más közbefizetésre vonatkozó szabályozás megfelel az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos követelményeknek, akkor az az Alkotmány 13. §-át sem érinti.

Az Alkotmánybíróság szerint, minthogy az eho-fizetési kötelezettségről nem állapítható meg, hogy akár a fizetési kötelezettség mértékénél fogva, akár más körülmény miatt az Alkotmány 70/I. §-át sértené, ezért a tulajdonhoz való alapvető jog sérelme sem merülhetett fel.

Arra az indítványra, hogy a szabályozás a járulékfizetés alapján tesz meg nem engedhető különbséget, amikor nem vonja járulékalapba a kivétkiegészítés és a közreműködőidő-kiegészítés összegét, az Alkotmánybíróság megállapította: a járulék a közterhekhez való hozzájárulás egyik formája. Az érintett személyi kör a vállalkozói kivét vagy a közreműködői díj meghatározásában viszonylag nagy szabadságot élvez.

Az adózás az Alkotmány 70/I. §-a értelmében nem jog, hanem kötelezettség. A járulékalapba tartozó jövedelmek meghatározása a jogalkotó szabadságába tartozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából következik az a kifogásolt törvényhozói megoldás, hogy a biztosított körben nem lehet a járulék alapja a tőkejövedelmet jelentő osztalék (vállalkozói osztalékalap), mert az, mint a tőke hozadéka nem hozható összefüggésbe a társadalombiztosítással.

Az Alkotmánybíróság végül az egész szabályozást illetően hangsúlyozta: nem vizsgálhatja az adójogszabályok szükségességét, célszerűségét, de igazságosságát sem. Ugyanígy a kifogásolt rendelkezések alapjául szolgáló gazdaságpolitikai és szociálpolitikai szempontú jogalkotói döntések célszerűségét sem. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően nem vizsgálta az indítványoknak azokat az általános érveit, amelyek a tevékenységre jellemző kereset bevezetése és alkalmazása ésszerűségére, célszerűségére, hasznosságára, igazságosságára vonatkoztak.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. szeptemberi számában, 1099.

163/2010. (IX. 15.) AB határozat

Szervezetalakítási kérdésnek minősül – ezért nem lehet országos népszavazás tárgya – az a kérdés, amely egy szerv létrehozására, átalakítására vagy belső szervezetének megállapítására vonatkozik. [Alkotmány 28/C. § (5) bek. d) pont, 418/2009. (X. 29.) OVB határozat]

Az Országos Választási Bizottság (OVB) megtagadta a népszavazási kezdeményezés tárgyában benyújtott kérdés hitelesítését. A kérdés a következőképpen szólt: „[elgyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt arról, hogy az Alkotmánybíróság elnökét az Országgyűlés 4 évre válassza?]. Az OVB indoklásában kifejtette, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) egyértelműségi követelményének, és módosítaná az Alkotmányt. A kifogástevők vitatták az OVB határozatában foglaltakat, és kérték a határozat megsemmisítése mellett az OVB új eljárásra történő utasítását.

Az Alkotmánybíróság helybenhagyta az OVB határozatát.

A testület az OVB indokaihoz képest a kérdés szervezetalakítási tartalmára helyezte a hangsúlyt [Alkotmány 28/C. § (5) bek. d) pont]. Az Alkotmánybíróság a korábbiakban egyértelművé tette, hogy az Alkotmány szervezetalakítás alatt nem csupán valamely szerv belső szervezetének megállapítását érti, hanem a szerv létrehozását vagy átalakítását is. A kérdés alapján a választópolgárok olyan törvény meghozataláról

döntenének, amely megváltoztatná az Alkotmánybíróság elnökének választására vonatkozó jelenleg hatályos szabályokat, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezeti kérdésnek minősül. Mivel a kérdés nem pusztán a konkrét személyi döntésre, hanem a döntés módját meghatározó törvényi rendelkezésre is kiterjed, az Alkotmány hivatkozott rendelkezése szerinti államszervezeti kérdés, ezért helyesen döntött az OVB, amikor megtagadta a kérdés hitelesítését.

A határozathoz Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Értelmezésében a népszavazásra feltenni szándékozott kérdés teljesen egyértelmű, megfelel az Nsztv. egyértelműségi kritériumainak. Bár a kérdés két összefüggő eldöntendő elemből áll, a választópolgárok számára egyértelmű, hogy leadott szavazatukkal vagy az összetett kérdés mindkét elemét támogatják, illetve nem értenek azzal egyet. Az Országgyűlés számára is egyértelmű, hogy a sikeres népszavazás eredményeként milyen tartalmú törvényt kell elfogadnia.

Az alkotmánybíró nem értett egyet azzal sem, hogy az Alkotmánybíróság elnökének megválasztására, annak módjára vonatkozó kérdés szervezetalakításnak minősülne. Álláspontja szerint a többségi határozat túlságosan kiterjesztően értelmezte az Alkotmány hivatkozott rendelkezését.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1187/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 146. számában, 22974.

169/B/2005. AB határozat

I. Utólagos absztrakt normakontroll eljárásban az ex nunc megsemmisítés mint jogkövetkezmény nem ütközik a jogbiztonság alkotmányos követelményébe. Az ex tunc megsemmisítés alapját adó törvényi rendelkezések értelmezését az Alkotmánybíróság joggyakorlatában elvégezte és azt következetesen alkalmazza.

II. Nem jelent hátrányos megkülönböztetést az, hogy a jogszabály alkotmányellenességének esetére a jogalkotó a büntető eljárásokban lehetőséget biztosít a kötelező felülvizsgálat elrendelésére, a polgári eljárásokban ezzel szemben nem.

III. Az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslat, de biztosítása nem következik kényszerítőleg a jogorvoslathoz való alapjogból. Ugyanakkor az alkotmányjogi panasz érvényesítésekor a jogalkotó olyan eljárási kereteket köteles biztosítani, amelyek alkalmassá teszik a jogorvoslati funkció betöltésére. [Alkotmány 2. § (1) bek., 57. § (5) bek., 70/A. § (1) bek., 1989. évi XXXII. tv. 43. § (3)–(4) bek.]

A Legfelsőbb Bíróság elutasította az indítványozónak a Legfelsőbb Bíróság polgári ügyben hozott jogerős határozata ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmét. Ezt követően az Alkotmánybíróság 42/2004. (XI. 9.) AB határozatában – négy nappal a Legfelsőbb Bíróság említett elutasító határozata után – megsemmisítette a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) felülvizsgálatra vonatkozó egyes rendelkezéseit.

Az „alkotmányjogi panasz” a Legfelsőbb Bíróság határozata ellen irányult. Az Alkotmánybíróság főtítokárának tájékoztatását követően az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 43. § (3) és (4) bekezdéseinek alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését indítványozta az Alkotmány több rendelkezése alapján.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az indítvány formai szempontból nem felelt meg az Abtv. által az alkotmányjogi panasszal szemben támasztott követelményeknek: az indítvány a rendelkezése

zésre álló határidőt elkéste, tartalmában pedig a bírói döntés és nem az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását indítványozta.

Az indítvány utólagos normakontroll eljárásban történő vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 43. § (3) bekezdése nem ellentétes a jogbiztonság alkotmányos követelményével [Alkotmány 2. § (1) bek.], éppen ellenkezőleg, a jogbiztonságot szolgálja azzal, hogy főszabálya szerint az alkotmányellenesség megállapítása érintetlenül hagyja a korábban létrejött jogviszonyokat.

Az Alkotmánybíróság nem tartotta megalapozottnak az Abtv. 43. § (4) bekezdésével összefüggésben hivatkozott normavilágosság sérelmét sem azon az alapon, hogy a jogalkotó nem adott támpontot a „jogbiztonság” és „a különösen fontos érdek” fordulatokhoz. Mivel az Alkotmánybíróság saját gyakorlatában megadta a jogbiztonság tartalmát, azt következetesen érvényesíti: minden határozatában mérlegeli, hogy a jogbiztonság alkotmányos érdeke az alkotmányellenesség következményei tekintetében milyen döntés meghozatalát indokolja.

A különösen fontos érdek az egyes esetek körülményeinek értékelését kívánja meg, annak törvényi szabályozása ezért szükségtelen. Az Alkotmánybíróság egyebekben minden esetben külön indokolja az *ex tunc* hatályú megsemmisítést, valamint az alkalmazási tilalommal kapcsolatos döntését.

Az indítványozó szerint az Abtv. 43. § (4) bekezdése azzal sérti a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmára vonatkozó szabályokat, hogy szemben

a büntetőügyekkel, a polgári peres és felülvizsgálati eljárásokban az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése esetére nem rendeli el kötelezően a felülvizsgálatot. Az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet azzal utasította el, hogy a sérelmezett megkülönböztetés nem személyek közötti, nem a személyek számára az igényérvényesítés során igénybe vehető eljárási garanciák között áll fenn, hanem az eljárástípusok között.

Kifejtette továbbá azt is, hogy az Alkotmány jogorvoslathoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bek.] címén csak a rendes jogorvoslatra vonatkozik. Bár az alkotmányjogi panaszt a testület rendkívüli jogorvoslatként definiálta, annak szabályozása a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjogból kényszerítőleg nem következik. Ugyanakkor az alkotmányjogi panasz érvényesítésekor a jogalkotó olyan eljárási kereteket köteles biztosítani, amelyek alkalmassá teszik a jogorvoslati funkció betöltésére. A jogorvoslathoz való jog és az alkotmányjogi panasz tartalmának ismeretében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány és a hivatkozott alkotmányi rendelkezések között nincs érdemi összefüggés.

Az Alkotmánybíróság visszautasította a hatáskörébe nem tartozó azon indítványt, amely saját határozatának módosítására, avagy arra irányult, hogy hívja fel az Országgyűlést törvényalkotás megfontolására.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. szeptemberi számában, 1068.

329/B/2007. AB határozat

Nem ellentétes a jogállamiság követelményével, hogy az adóhatóság mulasztási bírsággal sújthatja az adózót, ha a becslés során lefolytatott kapcsolódó vizsgálat az adózó bizonyítási indítványában foglaltakat nem támasztja alá. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 2003. évi XCII. tv. 172. § (1) bek. l) pont]

Az indítványozó az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) azon rendelkezését kérte megsemmisíteni, amelynek alapján mulasztási bírsággal sújtható az a személy, aki az ellenőrzést oly módon akadályozza, hogy a becslés során bizonyítékként más adózót is érintő szerződéses kapcsolatra vagy egyéb ügyletre hivatkozik, de az ennek alapján lefolytatott kapcsolódó vizsgálat az adózó bizonyítási indítványában foglaltakat nem támasztja alá. Kérelmét a jogállamiság elvére [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] és a jogorvoslathoz való jogra [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] alapította.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az adóalappal kapcsolatban becslési eljárásra akkor kerül sor, ha az adóhatóság megállapítása szerint az adózó vagyongyarapodásával vagy az életvitelére fordított kiadásokkal nincs arányban az adómentes, a

bevallott és a bevallási kötelezettség alá nem eső, de megszerzett jövedelmének együttes összege. A törvény – az adózót védő garanciális szabályként – lehetővé teszi, hogy az adózó a becslés alapján számított adóalaptól való eltérést hitelt érdemlően igazolhassa. Ha az adózó a bizonyítás körében más adózót is érintő szerződéses kapcsolatra vagy egyéb ügyletre hivatkozik, az adóhatóság az érintett más adózónál a kapcsolódó vizsgálatot haladéktalanul elrendeli. Ehhez kapcsolódik az a jelen ügyben támadott szabály, mely szerint, ha az elrendelt kapcsolódó vizsgálat nem hoz eredményt, az adózót maximum 200, illetve – nem magánszemély esetében – 500 ezer forintig terjedő mulasztási bírsággal lehet sújtani.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően kiemelte, hogy az ellenőrzés szabályrendszerének kialakítása a törvényhozásra tartozik. E körben bevezethet olyan jogi megoldásokat (pl. eljárási bírság), melyek arra ösztönzik az eljárást alá vont adózókat, hogy tartózkodjanak a pusztán az eljárás elhúzására irányuló praktikáktól. A jogállamhoz tartozó jogbiztonság szempontjából mindennek korlátja, hogy az ellenőrzés egyes szabályai világosak, egyértelműek,

hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek.

Jelen ügyben a testület figyelemmel volt arra, hogy az adózó hivatkozása alapján az ún. kapcsolódó vizsgálatot az adóhatóság – bizonyos kivételektől eltekintve – köteles elrendelni, azaz nem mérlegelheti, hogy célravezetőnek, megalapozottnak tartja-e a bizonyítási indítványt. Elvárható – és az Art. alapelveiből is levezethető követelmény –, hogy az ellenőrzés alá vont adózó e jogosítványával felelősen és rendeltetésszerűen éljen. Továbbá, ha a kapcsolódó vizsgálatra sor kerül, de sikertelen marad, akkor a bírság kiszabása nem kötelező: az adóhatóság mérlegelheti, s mérlegelni is köteles, hogy az adózó a konkrét esetben rosszhisz-

mű volt-e, a szerződéses kapcsolatra vagy egyéb ügyre való hivatkozás az eljárás elhúzására irányult-e. Nincs tehát szó arról, hogy a jogalkotó pusztán a bizonyítási indítvány sikertelenségét, eredménytelenségét szankcionálná.

Az Alkotmánybíróság alaptalannak találta a jogorvoslati jogra alapított indítványrészt is, mivel az Art. vonatkozó rendelkezései értelmében az eljárási bírságot – tehát a mulasztási bírságot – kiszabó végzés ellen fellebbezésnek van helye.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. szeptemberi számában, 1082.

169/2010. (IX. 23.) AB határozat

Az ügyvédekről szóló törvény azon rendelkezése, mely szerint az olyan tényről és adatról, amelyről mint védő szerzett tudomást, az ügyvéd felmentés esetén sem hallgatható ki, a tisztességes tárgyaláshoz és a védelemhez való alkotmányos jogok érvényesülését segíti elő, és az önrendelkezési jog arányos korlátozásának tekinthető. A tanú vallomásmegtagadási jogára vonatkozó polgári perrendtartásbeli szabály alkalmazásánál ez az előírás nem mellőzhető. [Alkotmány 2. § (1) bek., 54. § (1) bek., 57. § (1) és (3) bek.; 1952. évi III. tv. 170. § (1) bek. c) pont, 1998. évi XI. tv. 8. § (3) bek., 1998. évi XIX. tv. 81. § (1) bek. b) pont]

Bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvénynek (Ütv.) azt a rendelkezését vizsgálta, mely szerint az olyan tényről és adatról, amelyről mint védő szerzett tudomást, az ügyvéd felmentés esetén sem hallgatható ki. A folyamatban lévő polgári per felperese (korábban büntetőeljárás terheltje) ugyanis kezdeményezte a büntetőeljárás egyik vádlottja védőjének tanúként történő meghallgatását, s a korábbi vádlott a titoktartás alól az ügyvédet fel is mentette, de az ügyvéd a kérdéses jogszabályhelyre hivatkozva megtagadta a vallomástételt. Az indítványozó kifejtette, hogy az Ütv. kifogásolt szabálya nincs összhangban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) rendelkezéseivel. Míg a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) értelmében nem hallgatható ki tanúként a védő arról, amiről védőként szerzett tudomást, addig a Pp. szerint az ügyvéd ugyan megtagadhatja a tanúvallomást, ha hivatásánál fogva titoktartásra kötelezett, de vallomásra kötelezhető, ha az érdekelt e kötelezettség alól felmentette [170. § (1) bekezdés c) pont]. A bírói kezdeményezés szerint sérül az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megfogalmazott bíróság előtti egyenlőség és az igazságos tárgyaláshoz való jog, valamint sérül az ügyvédnek felmentést adó személy (korábban terhelt, majd polgári eljárásban fél)

Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből eredő önrendelkezési joga, mert a személyét érintő tényekről és adatokról való rendelkezés szabadságát a vizsgált szabály akadályozza.

Az Alkotmánybíróság az Ütv. kifogásolt rendelkezésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította, egyúttal megállapította: az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, továbbá az 57. § (1) és (3) bekezdése alapján alkotmányos követelmény, hogy a Pp. 170. § (1) bekezdés c) pontjának alkalmazásánál az Ütv. 8. § (3) bekezdés második mondatában foglalt rendelkezés nem mellőzhető, amennyiben az ügyvéd tanúként való kihallgatása olyan ténnyel vagy adattal függ össze, amelyről a büntetőeljárásban védőként szerzett tudomást.

Az Alkotmánybíróság határozata indokolásában rámutatott arra, hogy a támadott rendelkezés az ügyvédi hivatás lényeges garanciája. Az ügyvéd titoktartási kötelezettségének az ügyvéd védői tevékenységével – s ezáltal az Alkotmány 57. § (3) bekezdésébe foglalt védelemhez való joggal – összefüggő garanciák szempontjából kiemelt szerepe van. Az ügyvéd védői tevékenységének elválaszthatatlan része a közte és ügyfele közötti bizalmi viszony. E bizalmi viszony az ügyvéd titoktartási kötelezettségén alapul. A titoktartási kötelezettség elsősorban az ügyvédi tevékenységet védi, de ezáltal a védelemhez való jog érvényesítésének is alkotmányi biztosítója. Korábbi gyakorlata alapján a testület kiemelte, hogy a védő a büntetőeljárás önálló perbeli személye, jogai nem átruházott jogok, hanem a büntetőeljárás alá vont személy objektív érdekét szolgáló, de önálló eljárási jogosítványok. A védő jogai is alkotmányos védelem alatt állnak, amikor pedig a büntetőeljárás során a védelem kötelező, az eljárás alá vont személy döntését maga a védőkirendelés intézménye is korlátozhatja. Büntetőeljárásban a védő önálló eljárási státusából egyenesen következik, hogy titoktartási kötelezettsége nem függhet a terhelt akaratától. Ez az ügyvédi titoktartási kötelezettség az eljárás befejezését követően is fennáll. Az Ütv. támadott ren-

delkezése az ügyvédi hivatás egészét átfogóan rendelkezik úgy, hogy az ügyvéd tanúként e titkokat illetően nem hallgatható ki. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e szabály az Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdéseibe foglaltak törvényi részletezésének tekinthető.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltóság vélt sérelme kapcsán rámutatott arra, hogy a fél (az érdekelt, korábban a terhelt) önrendelkezési joga nem terjedhet ki az ügyvéd tanúvallomásra kötelezésére olyan tény vagy adat vonatkozásában, amelyről mint védő szerzett tudomást büntetőügyben. A szabályozás ebből a körből az érdekelt polgári perben fennálló önrendelkezési jogát lényegében kizárja. Ez a kizárás azonban arányosnak tekinthető, mivel az ügyvédi titoktartási kötelezettséghez (a védelemhez való jogból és a tisztességes eljáráshoz való jogból következően) nagyobb érdek fűződik, mint ahhoz, hogy polgári ügyben a fél a különböző bizonyítási eszközök mellé, az ügyvédet is tanúvallomásra kötelezhessen. A fentiekre tekintettel az Ütv. kifogásolt szabályának megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság alaptalannak találta.

A Pp. 170. § (1) bekezdés c) pontjával összefüggésben az Alkotmánybíróság ugyanakkor a következőkre mutatott rá. E szabály értelmében polgári perben az ügyvédnek – ha az érdekelt felmentette – tanúvallomástételi és okiratbemutatói kötelezettsége keletkezhet azokkal az ügyekkel kapcsolatban is, amelyekben az ügyvéd büntetőeljárás során mint védő járt el. A Be. azonban abszolút tilalmat állít fel, vagyis a védő nem hallgatható ki tanúként arról, amiről mint védő szerzett tudomást, vagy amit a terhelttel védői minőségében közölt, s e szabály alkotmányos védelem alatt áll. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bünte-

tőeljárás keretében szabályozott (előírt) abszolút tilalom érvényesülést kíván a büntetőeljárás lezárását követően is. Nemcsak azért, mert az ügyvédi titoktartási kötelezettség a megbízási jogviszony vagy magának az ügyvédi működésnek a megszűnte után is fennmarad, hanem azért is, mert megszűnne a tilalom – Alkotmány 57. § (1) és (3) bekezdéséből is következő – abszolút jellege az ügyvéd esetleges későbbi tanúzásra kötelezésével. Az ügyvéd polgári eljárásban történt vallomástétele így visszahathatna a büntetőeljárásra: adott esetben perújításra vagy akár további büntetőfeljelentések és újabb eljárások megindítására vezetne. A Pp. és a Be. viszonyában mindez az Alkotmány 2. § (1) bekezdés szerinti jogbiztonságot is sérti, mivel a Pp. 170. § (1) bekezdés c) pontja büntetőeljárással összefüggő alkalmazási körében a Be.-ben foglalt abszolút tilalmat (amelyben alappal bízhat minden eljárásban részt vevő) viszonylagossá teszi. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ügyvédi titoktartási kötelezettség büntetőeljárási tartalma érvényesülést kíván polgári eljárás során is, ha az ügyvéd tanúként való kihallgatása olyan ténnyel vagy adattal függ össze, amelyről a büntetőeljárásban védőként szerzett tudomást. Ez következik az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jogból és az Alkotmány 57. § (3) bekezdéséből eredő védelemhez való jogból egyaránt. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság a fenti alkotmányos követelményt állapította meg.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1145/B/2006.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 149. számában, 23090.

172/2010. (IX. 23.) AB határozat

Nem lehet népszavazást kezdeményezni a bírák elmozdításának kérdésében. A bírák jogállása nem csupán törvényalkotási kérdés, hanem az Alkotmányon alapuló önálló hatalmi ágat megtestesítő személyek függetlenségének személyi-szervezeti biztosítéka. A külső befolyástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. [Alkotmány 50. § (3) bek., 338/2010. (IV. 23.) OVB határozat]

Az Országos Választási Bizottság (OVB) megtagadta annak az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „[elgyetért-e Ön azzal, hogy azok a bírák, akiknek jogerős határozata jogtalan fogva tartást eredményezett, bíróként ne dolgozhassanak tovább?]. Az OVB határozata értelmében a kérdés nem volt egyértelmű, megvalósíthatatlan célra és az Alkotmány módosítására irányult.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatával szemben benyújtott kifogást elutasította.

Indokolása szerint a kérdés a bírói tisztség megszűnésére vonatkozó szabályok megváltoztatására irányul, az eredményes népszavazás esetén a bírák jogállására vonatkozó törvényt további megszűnési okkal kellene kiegészíteni. A bírák jogállása ugyanakkor nem csupán törvényalkotási kérdés, hanem az Alkotmányon alapuló önálló hatalmi ágat megtestesítő személyek függetlenségének személyi-szervezeti biztosítéka. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában hangsúlyozta, hogy a bírói függetlenség az ítélezésre vonatkozik, de a státusbeli és szervezeti garanciák is a független ítékezés garanciái. A külső befolyástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény, és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. A népszavazásra feltenni szándékozott kérdés ezzel az alkotmányi rendelkezéssel kerülne ellentétbe.

Alkotmánybírósági ügyszám: 727/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 149. számában, 23103.

173/2010. (IX. 30.) AB határozat

A hulladékgazdálkodásról szóló törvény nem ad lehetőséget a helyi önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy a díjhátralék adók módjára történő behajtásától eltérően más igényérvényesítési módot határozzon meg rendeletében. Egy ilyen rendelkezés magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, ezért sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. [Alkotmány 44/A. § (2) bek.; 2000. évi XLIII. tv. 26. § (1) bek.; 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy. rendelet 32. § (9) bek.]

Az Alkotmánybíróságtól bírói kezdeményezés, valamint utólagos normakontrollra irányuló indítvány keretében kérték a települési szilárdhulladék-gazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy. rendelet (Ör.) azon rendelkezésének megsemmisítését, melynek alapján ha a közszolgáltató nem igényli a díjhátralék adók módjára történő behajtást, úgy a díjhátralék beszedése iránt jogosult a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) 39. § (3) bekezdése szerinti jogszabály megjelenéséig maga vagy megbízottja útján eljárni. Az indítványok szerint az Ör. támadott rendelkezése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 44/A. § (2) bekezdésével, valamint 57. § (1) és (5) bekezdésével, mert a közszolgáltató döntésére bízta, hogy a települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatással kapcsolatos díjhátralékot adók módjára kívánja-e behajtani, vagy a díjhátralék beszedése iránt polgári eljárást kezdeményez. Hivatkoztak a Hgt. azon szabályára, melynek értelmében a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei

adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek. A törvény e szabálya eltérést nem engedő rendelkezés, így az önkormányzati rendeleti szabályozás magasabb szintű jogszabállyal ellentétes.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozottnak találta, és az Ör. támadott rendelkezését a határozat közzététele napjával megsemmisítette, alkalmazását pedig a bírói eljárásokban kizárta.

Az Alkotmánybíróság a döntését az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére alapította. A jogszabályi háttér áttekintését követően kifejtette, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási hatásköre a hulladékkezelési közszolgáltatás terén nem korlátlan, kereteit a Hgt. határozza meg. A törvény nem ad a képviselő-testületeknek általános felhatalmazást rendeletalkotásra, hanem konkrétan meghatározza azokat a szabályozási tárgyakat, melyekben a képviselő-testület – a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására – rendeletet alkothat. Ennek megfelelően a képviselő-testületnek nincsen lehetősége a Hgt.-ben rögzített adók módjára történő behajtáshoz képest más igényérvényesítési módok szabályozására. A testület egy korábbi határozatára visszautalva megerősítette, hogy a Hgt.-nek e szabályozása alkotmányosan aggálytalan: a köztisztaság folyamatos biztosítása, a közegészségügy védelme érdekében e szervezetek segítése az ingatlanulajdonosokat terhelő elmaradt díjhátralékok hosszadalmasabb, bírósági úton történő végrehajtása helyett az adók módjára történő behajtással ésszerű indokokon alapul. A képviselő-testület azonban túllépte a törvényben meghatározott rendeletalkotási hatáskörét.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1284/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 152. számában, 23251.

809/E/2008. AB határozat

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egészséghez való jog nem indokolja az egészségkárosító kockázatok között foglalkoztatott munkavállalók expozíciós – a veszélyeztetett munkában töltött – idejének általános korlátozását abban az esetben, amikor a szabályozás különböző szintjei a kockázatokat csökkentő munkakörülmények biztosítását írják elő. [Alkotmány 70/A. §, 70/B. § (2) bek., 70/D. §, 1993. évi XCIII. tv. 88. § (4) bekezdés dm) alpontja, 1999. évi C. tv.]

Az indítványozók mulasztás megállapítását indítványozták, mivel álláspontjuk szerint az Alkotmánybíróság 15/2008. (II. 28.) AB határozatát (Abh.) követően a jogalkotó elmulasztotta megalkotni az egészségkárosító kockázatok között foglalkoztatott munkavállalók

expozíciós – a veszélyeztetett munkában töltött – idejének korlátozására vonatkozó szabályokat. Az Abh. a jövőre nézve megsemmisítette a vonatkozó miniszeri rendeletet, helyette azonban nem született újabb szabályozás. A hatályos szabályok pedig – az indítványozók szerint – nem elégségesek, mivel nem terjednek ki valamennyi veszélyes anyagra, nem veszik figyelembe azok emberi szervezetre gyakorolt hatását, és az ellenőrzési feltételek sem biztosíthatóak.

Az indítványozók szerint sérült a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alkotmányos elv [Alkotmány 70/A. §] és a legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jog [Alkotmány 70/D. §] is, mivel a jogalkotó – más területeken munkát végzőkhöz képest – nem kompenzálja csökkentett munkaidő biztosításával a veszélyes anyagokkal dolgozók egészsége-

nek gyorsabb elhasználódását. Az indítványok ezt a jogalkotói mulasztást a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 88. § (4) bekezdés dm) pontjával – a hiányolt jogszabály megalkotására felhatalmazó rendelkezéssel – hozták összefüggésbe.

Országgyűlési képviselők is indítványozták annak megállapítását, hogy a jogalkotó a csökkentett munkaidő szabályozásának elmulasztásával megsértette az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvényből (EKSZ) eredő kötelezettségét.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványokat.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az Mvt. vizsgálni kért felhatalmazó rendelkezésének tartalmát, valamint az egészségkárosító kockázatok között foglalkoztatott dolgozókra vonatkozó jogszabályokat. Számba vette továbbá a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.), az Mvt. és az érintett munkavállalók speciális, kormányrendeleti és miniszteri rendeleti szintű foglalkoztatási szabályait is. Az áttekintés kitért az illetménypótlék és pótszabadság biztosításának, a megelőzés és a kockázatok csökkentését szolgáló, munkáltatókat terhelő részszabályok ismertetésére is. Az Alkotmánybíróság a szabályozást értékelve megállapította, hogy míg az Mt. szabályai általában a munkaidőre, az Mvt. speciálisan a vizsgált szabályozással érintett munkavállalók munkaidejével összefüggésben fogalmaz meg korlátot. Az egyes részterületeken pedig a részletszabályok a munkáltatót terhelő kötelezettségeket, a munkavégzés feltételeit, körülményeit határozzák meg azzal a nyilvánvaló céllal, hogy csökkentés a munkahely egészségkárosító kockázatait. A jogalkotó tehát értékeli azt a csak egyedileg meghatározható tűréshatárt, amely felett az egészségkockázatok már nem csökkenthetők. Az Mvt. napi munkaidő korlátozására vonatkozó általános felhatalmazása ezért

nem jelentheti valamennyi veszélyes, vagy egészségkárosító munkahelyen a napi munkaidő kötelező csökkentését, csak ott, ahol azt a fenti körülmények indokolják. Az Alkotmánybíróság a szabályozás részletes vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy az expozíciós idő meghatározása a munkavállaló védelmének nem az egyedüli eszköze. Általános, azaz minden veszélyes munkahelyre való alkalmazása pedig nem következik az Alkotmány hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvéből, illetve a legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való alapjogból.

Az esélyegyenlőség, az egészséghez való jog érvényesülésének így nem feltétele, hogy jogszabály az egészségre ártalmas munkahelyeken általánosan csökkentett munkaidőt írjon elő. A végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemhez való jog [Alkotmány 70/B. § (2) bek.] pedig nem áll összefüggésben azzal, hogy nincs a korábbiakkal, az Abh.-t megelőzővel azonos szabályozás az expozíciós időre.

Az Alkotmánybíróság nem látta megalapozottnak a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség elmulasztását kifogásoló országgyűlési képviselői indítványokat sem. Ebben a tekintetben úgy foglalt állást, hogy a magyar szabályozás egészében kielégíti a vállalt nemzetközi kötelezettségeket. A hivatkozott nemzetközi szabályozás, de az Európai Unió irányelvi szintű szabályai esetében is megállapítható a prevenció szándéka, és a kockázatok megszüntetésére, csökkentésére törekvés, ami a magyar szabályozásban is tetten érhető. Ezért az Alkotmánybíróság elutasította ezen indítványokat is.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. szeptemberi számában, 1088.

1213/B/2006. AB határozat

I. A szabad orvosválasztás eltérően érvényesül a háziorvosi ellátások és a kórházi ellátások tekintetében. Utóbbi körben – a kórházi ellátások eltérő jellegére figyelemmel – a szabad orvosválasztás összefüggésben áll ugyan az emberi méltósággal, illetve a testi integritáshoz való joggal, de nem tekinthető az önrendelkezési jog kifejeződésének.

II. Egy törvény közjogi érvénytelenségének vizsgálatakor az időmúlás és a törvény hatálya alatt létrejött jogviszonyok fenntartása is értékelendő körülmény. [Alkotmány 54. § (1) bek., 70/A. §, 1997. évi LXXXIII. tv. 19. § (3) bek., 23. § b) pont, 25. § (6) bek.]

Az Alkotmánybíróság több, egyesített indítványt bírált el, amelyek az egyes, az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal kapcsolatos módosításáról szóló 2006. évi CXV. törvény (Tv.) és a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi

LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendeletet (Vhr.) módosító 319/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet által bevezetett vizitdíj, kórházi napidíj, illetve részleges térítés egyes szabályait támadták.

Az indítványozók támadták a Tv. kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényt (Ebtv.) módosító 3. §-át, illetve az Ebtv. 18/A. §-át beillesztő 7. §-át, és a Vhr. ezekhez kapcsolódó 5/C–H. §-ai szabályozását, továbbá a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 2. § (3) bekezdését, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben meghatározott díjfizetési kötelezettségük teljesítése szövegrészét, amelyet általánosságban ellentétesnek ítélték az egészséghez való joggal [Alkotmány 70/D. §].

Az indítványozók szerint a vizitdíj bevezetése ellentétes a társadalmi szinten megfizetett szolgáltatások

elvével, és fenyegeti az élethez való alapvető jog [Alkotmány 54. § (1) bekezdése] érvényesülését. Támadták a sürgős szükség kategóriájába tartozó ellátások körét. Vitatták annak az intézkedésnek az alkotmányosságát, amellyel a jogalkotó korlátozta a szabad orvosválasztás lehetőségét, és vitatták a térítési díjak mértékének alkotmányosságát is. Az adatvédelmi biztos a vizitdíj visszaigényelhetőségére vonatkozó nyugtát adattartalmára tekintettel vitatta a szabályozás alkotmányosságát. Végül egyes indítványozók az elfogadott törvényi szintű szabályok közjogi érvénytelenségére hivatkoztak.

Az elbírálás ideje alatt, a 2008. március 9-i országos ügydöntő népszavazáson hozott döntésekre tekintettel az indítványokban támadott jogszabályi rendelkezések egy része módosult. Mivel az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll-eljárásban csupán hatályos rendelkezések alkotmányosságát vizsgálja, ezért elbírálásra a szabad orvosválasztást korlátozó rendelkezések, valamint a Tv. közjogi érvénytelenségével összefüggő azon indítványi elemek kerülhettek, amelyek a felkészülési idő hiányára hivatkoztak.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság nem minősítette alkotmányellenesnek azt, hogy a törvény térítési díj előírása ellenében, azaz feltételtől tette függővé a választott egész-

ségügyi szolgáltatónál a beosztott orvos helyett másik orvos igénylését. Hivatkozva a 36/2000. (X. 27.) AB határozatára, a Testület megállapította, hogy szabad orvosválasztás az emberi méltósághoz való jogból levezetett rendelkezési jog kifejeződése, amely a beteg esetében a testi integritáshoz való jogot is magában foglalja. Másként látta azonban érvényesülni e jogot a háziorvosi ellátásban és másként a kórházi ellátásoknál. Utóbbi esetben a szabad orvosválasztás csupán összefüggésben áll az emberi méltósághoz való joggal. Ilyen körülmények között az alapjog-korlátozás általános szabályai nem alkalmazhatóak. Ezért azok a szabályok, amelyek a térítési díj megállapításával, illetve a térítési díj mértékén keresztül korlátozták a háziorvosi ellátáson kívüli szabad orvosválasztás jogát, nem elmentések alkotmányos alapjogokkal. Mivel a részleges térítés előírása nem érint alapjogot, ezért az nem minősíthető hátrányos megkülönböztetésnek sem.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a Tv. közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítvány megalapozottságát is. Elutasító döntésének meghozatalakor a testület figyelemmel volt az időmúlásra, és a Tv. hatálya alatt létrejött jogviszonyokra is.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. októberi számában, 1192.

180/2010. (X. 20.) AB határozat

I. A közúti közlekedésről szóló törvényben a parkolási díjak, pótdíjak önkormányzati rendeletben történő megállapítására adott felhatalmazás megsemmisítése kihat az ennek alapján megalkotott rendeletek alkotmányosságára.

II. Nem ellentétes a jogbiztonság elvével és a törvény előtti egyenlőséggel, hogy jogegységi eljárás lefolytatásának van helye, ha a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától.

III. A polgári perrendtartás azon rendelkezései, melyek a per tárgytól függően kizárják a felülvizsgálatot, nem érintik a felek bírósághoz való fordulási jogát. [Alkotmány 2. § (1) bek.; 57. § (1) bek.; 1997. évi LXVI. tv. 29. § (1) bek. b) pont; 1952. évi III. tv. 271. § (3) bek.; Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 25/1999. (X. 29.) önkormányzati rendelete]

Az indítványozó utólagos normakontrollra irányuló kérelmet és alkotmányjogi panaszt is előterjesztett, melyben több jogszabályhely megsemmisítését kezdeményezte. Egyrészt a jogállamiság elve [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] alapján támadta Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata fizetőparkolók üzemeltetéséről szóló 25/1999. (X. 29.) önkormányzati rendeletének (Ör.) több előírását. Emellett kifogásolta a bírósá-

ságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvénynek (Bszi.) azt a pontját, mely jogegységi eljárás lefolytatását teszi lehetővé akkor, ha a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától. E szabályt az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 57. § (1) bekezdésének sérelme miatt találta alkotmányellenesnek, mert a Legfelsőbb Bíróság a kifogásolt jogszabályhely alapján több évtizedes gyakorlatot változtathat meg. Végül az Alkotmány 57. § (1) bekezdése és 2. § (1) bekezdése alapján kifogásolta a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) azon szabályait, melyek a pertárgyérték nagyságától és a per tárgytól függően korlátozzák a felülvizsgálat lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megalapozottnak találta: az Ör.-t pro futuro hatállyal megsemmisítette, és a törvényi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványrészeket viszont elutasította.

Az Ör. vizsgálata körében az Alkotmánybíróság arra a korábbi határozatára hivatkozott, amelyben megsemmisítette a közúti közlekedésről szóló törvényben foglalt felhatalmazást, melynek alapján a helyi önkormányzatok a parkolásért díj és pótdíj szedését rendelhették el. Az Alkotmánybíróság e határozatában – hangsúlyozva, hogy a felhatalmazó rendelkez-

zés összefügg a helyváltoztatás szabadságával, illetve a szerződési szabadsággal – megállapította, hogy a felhatalmazó norma az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik. Részben azért, mert a törvényi rendelkezés nem határozza meg a díjmegállapítás kereteit, szempontjait és korlátait, ami az önkormányzati képviselő-testületek jogalkotási jogkörét önkényessé teszi. Részben pedig azért, mert a felhatalmazó rendelkezés nincs tekintettel sem az önkormányzatok díjmegállapításban fennálló és a szolgáltató kilététől független, tagadhatatlan gazdasági érdekeltiségére, sem pedig az önkormányzatok árhatósági funkciójára, amely a közszolgáltatást igénybe vevők, a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálja. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette a fővárosi közgyűlés parkolási rendeletét is, mert a felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenessége kihatott a felhatalmazáson alapuló jogszabály alkotmányosságára is. Ehhez hasonló indokok alapján, vagyis a rendeletalkotásra vonatkozó alkotmányos felhatalmazás hiányára tekintettel, az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában megállapította Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata parkolási rendeletének alkotmányellenességét is. A korábbi határozatokban kifejtett megállapításokat az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is irányadónak tekintette. Az Ör.-t – miként az a preambulumból is kiderül – Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata az Alkotmánybíróság által megsemmisített felhatalmazásra alapította. A felhatalmazó norma alkotmányellenessége az Ör. alkotmányosságára is kihatott, mivel a kaposvári közgyűlésnek nem volt alkotmányos felhatalmazása a jogalkotásra.

Az Ör.-re vonatkozóan előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján a testület alkalmazási tilalmat is megállapított. Ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az olyan alkotmányjogi panasz, mely kizárólag az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén alapul, azaz hiányzik belőle alapjogsérelem állítása, rendszerint nem felel meg a törvényi követelményeknek. Jelen ügyben azonban az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy a megsemmisített önkormányzati rendelet az Alkotmány 58. § (1) bekezdésében megfogalmazott helyváltoztatás és azon belül a közlekedés szabadságával áll közvetlen összefüggésben.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában már vizsgálta a jogegységi eljárásra vonatkozó rendelkezések alkotmányosságát. Ebben kifejtette: magának a jogegységi határozatnak a funkciójából ered, hogy a jogegységi határozattal az ítélkezési gyakorlat megváltoztatható. Akkor, amikor a Legfelsőbb Bíróság valamely tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Legfelsőbb Bíróság másik ítélkező tanácsának határozatától, a joggyakorlat továbbfejlesztése a cél. A testület megítélése szerint az indítványozó által támadott szabály nem ellentétes a jogbiztonság követelményével, éppen ellenkezőleg, annak érvényesülését szolgálja. Annak a lehetőségét teremti meg, hogy a kialakult gyakorlattól való eltérésre ne egyedi határozattal kerüljön sor, hanem a joggyakorlat továbbfejlesztésének szükségességéről, illetve annak irányáról jogegységi eljárás keretében jogegységi tanács döntsön. Annak megelőzésére szolgál tehát, hogy eltérő gyakorlat alakuljon ki ugyanabban a jogkérdésben a legmagasabb szintű bírói fórumon belül, melyet csak egy utólagos, az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítását célzó jogegységi eljárásban lehet megszüntetni. Mindezek folytán a szabály összhangban áll az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből folyó törvény előtti egyenlőség elvével is.

A Pp.-nek a felülvizsgálat kizárására vonatkozó, a pertárgyértékkel összefüggő rendelkezése [271. § (2) bekezdés] egy korábbi alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezte. Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének és 2. § (1) bekezdésének sérelmére alapított indítványokat elutasította. Ezért ebben a tekintetben ítélt dolog miatt az eljárást megszüntette. A felülvizsgálati lehetőséget a per tárgyától függően korlátozó Pp.-szabály az indítványozó szerint azzal a következménnyel jár, hogy az állampolgárok egyes csoportjait kizárják a jogorvoslati lehetőségből. Az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatát megerősítve – azonban kimondta, hogy a támadott rendelkezés nem érinti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének érvényesülését, hiszen ez a felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezés nem befolyásolja azt, hogy bárki a perben érvényesíthető jogait és kötelességeit bírósági megítélés elé vigye. A korlátozás pedig nem személyekre (jogalanyokra) vonatkozik, hanem az általuk érvényesített követelés jellegére (tárgyára vagy értékére).

Alkotmánybírósági ügyszám: 357/D/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 162. számában, 23411.

143/B/2005. AB határozat

A jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet megváltoztatni. Az orvosok kötelező szakmai továbbképzésének előírása összhangban áll az államnak azzal az alkotmányos kötelezettségével, hogy a polgárai számára biztosítsa a

lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséget. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. § (2) bek., 70/A. § (1) bek. és 70/B. § (2) bek.; 52/2003. (VII. 22.) EszCsM rendelet]

Az indítványozó az orvosok, fogorvosok, gyógyszerészek és klinikai szakpszichológusok folyamatos to-

vábbsképzéséről szóló 52/2003. (VII. 22.) EszCsM rendelet (R.) egészének megsemmisítését kérte. Kifogásolta az R.-ben előírt kötelező szakmai továbbképzés bevezetését, mert más szakmákban ismeretlen módon kötelezi az orvosokat számukra súlyos anyagi terhet jelentő továbbképzések elvégzésére. Az indítványozó a szabályozást visszaható hatályúnak is tartotta, mivel a továbbképzési kötelezettség a korábban diplomát szerzett orvosokat is sújtja.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság utalt a közjegyzőket utólagos szakvizsgára kötelező szabály kapcsán korábban kifejtett álláspontjára, miszerint a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni. Erre tekintettel nem sérti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, hogy az R. kötelezővé teszi az orvosok folyamatos továbbképzésben való részvételét.

A munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjoggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a folyamatos szakmai továbbképzés célja nyilvánvalóan összefügg az eredeti orvosi képesítés céljaival. Egészségügyi tevékenységet csak megfelelő egészségügyi szakképesítés birtokában lehet végezni, ez utóbbinak pedig része a szakmai továbbképzés is. Az a jogalkotói cél, amely az egészségügyi ellátás megfelelő szakmai színvonalának biztosítása érdekében előírja a kötelező továbbképzést, teljes mértékben összhangban áll az államnak azzal az alkotmányos kötelezettsé-

gével, hogy a polgárai számára biztosítsa a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséget. Ezt követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az R.-ben támasztott követelmények túlzottnak tekinthetők-e. Az R. szabályainak részletes áttekintését követően megállapította, hogy az ötéves képzési periódus és a továbbképzési pontoknak a megszerzést követő évre való átvitelének lehetősége megfelelő határidőt biztosít a továbbképzési kötelezettség teljesítésére. A képzési követelmények tartalmi túlzottságát az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, azonban álláspontja szerint az a körülmény, hogy azokat az orvosképzést folytató egyetemek akkreditálják, kellő biztosítékot jelent arra, hogy a szakmailag leginkább indokolt területeken folyjék továbbképzés. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a működési nyilvántartásból való törlés súlyos jogkövetkezménye sem tekinthető szükségtelennek és aránytalannak azokkal szemben, akik a követelmény teljesítését nem igazolják.

Végül az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az indítványozó a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben tévesen tekinti homogén csoportnak a felsőfokú végzettséget szerzettek összességét. Ez a kör ugyanis jogaikban és kötelezettségeikben össze nem vethető pozícióban lévő személyeket foglal magában, ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme nem állapítható meg.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. októberi számában, 1211.

1036/D/2005. AB határozat

I. A bírósághoz fordulás és a szerződési szabadság alkotmányos jogából következik, hogy a szerződő feleknek joguk van arra, hogy jogvitájukat szerződéssel választottbírószágra útra tereljék.

II. Az Alkotmányból nem vezethető le annak szükségessége, hogy a választottbírószági díjat törvényi szinten kell szabályozni. [Alkotmány 2. § (1) bek., 50. § (1) bek., 57. § (1) bek., 1994. évi LXXI. tv. 42. § (2) bek. d) pont; 1990. évi XCIII. tv.]

Az indítványozó alkotmányellenes mulasztás megállapítását kérte a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (Vbt.) azon rendelkezésével összefüggésben, mely szerint a választottbírószági megszünteti az eljárást, ha annak lefolytatása megítélése szerint szükségtelen vagy lehetetlen. A beadványa tárgyi hatályát az indítványozó a gazdasági társaságokról szóló törvény alapján indult választottbírószági eljárásokra korlátozta, és azt tartotta alkotmányellenesnek, hogy a támadott jogi rendelkezés nem tartalmazza azt a szabályt, melynek értelmében a per megszüntetése esetében a keresetlevél beadásához fűződő jogi hatályok harminc napig fennmaradnak. Mindez az Al-

kotmány 2. § (1) bekezdésének, 50. § (1) bekezdésének és 57. § (1) bekezdésének a sérelmét okozza. Az indítványozó annak a megállapítását is kérte, hogy a jogalkotó mulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő, mivel a Vbt. és az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) nem szabályozzák a választottbírószági díjakat, vagy legalábbis azok legmagasabb nagyságrendjét. A díjakat ugyanis a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) mellett szervezett Állandó Választottbírószágra (ÁVB) Eljárási Szabályzatának (Vbesz.) a Díjszabályzata szabja meg. Mindez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint az 50. § (1) bekezdését és az 57. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Korábbi gyakorlatát összefoglalva az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés a bírósághoz fordulás alapjogát is tartalmazza, azaz a jogvitában érdekelt félnek alkotmányos joga van arra, hogy ügyét bíróság elé vigye, amely alkotmányos alapjog – hasonlóan a többi szabadságjoghoz – magában foglalja annak szabadságát is, hogy e jogával ne éljen. Az eljárásjogi értelemben vett fél rendelkezési joga az alkotmányos önren-

delkezési jog egyik aspektusa, eljárásjogi vonatkozása, amely az egyén autonómiáját érinti, illetőleg azzal kapcsolatos. A bírósághoz fordulás alapjogának negatív oldalából és a szerződési szabadság alkotmányos jogából következik, hogy a szerződő feleknek joguk van arra, hogy egyező szerződési akarattal bizonyos jogszabály által biztosított lehetőségekről kifejezetten lemondjanak, illetőleg a törvényes lehetőségek igénybevételét – amennyiben azok nem feltétlen érvényesülést kívánó rendelkezések – megállapodásukkal kifejezetten kizárják. A szerződő feleknek ilyen joga, hogy jogvitájukat szerződéssel választottbírói útra tereljék. Senki sem kötelezhető azonban ilyen tartalmú szerződés megkötésére. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem állapítható meg az indítványozó által állított alkotmányellenes helyzetet előidéző szabályozási hiány. Mivel a választottbírói felhatalmazása arra, hogy valamely jogvitát eldöntsen, a felek – eljárásjogi tartalmú – magánjogi szerződésén alapszik, nem sért más alkotmányos rendelkezést sem, ha a felek vitájukat oly módon rendezik, hogy azt választottbírói elé tárják, s annak döntését véglegesnek fogadják el.

A választottbírói díjak törvényi meghatározásának hiányát kifogásoló indítványrész tekintetében az Alkotmánybíróság utalt az Itv. azon előírására, mely szerint választottbírói eljárásban az illeték az eljárás tárgya értékének 1%-a, de legalább 5000 forint, legfeljebb 250 000 forint. Tehát az Itv. tartalmazza a tárgyi hatályának megfelelő jogi rendelkezést. A Vbesz. pedig meghatározza a választottbírói díjakat is, amelyek az adminisztratív költségek, a bírói honorárium és a közterhek összegéből tevődnek össze. A választottbírói hatáskörének kikötésekor a felek előre tudják, hogy jogvita esetén milyen összegű eljárási díjjal kell számolniuk. Ugyanakkor a választottbírói díjak ug-rásszerű megemlése maga után vonhatja a választottbírói klauzulák felek általi felbontását, és az ügyek állami bírósági útra terelését. Ezen szabályok összevetéséből az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem áll fenn az indítványozó által állított szabályozási hiány, a felhívott alkotmányi rendelkezésekből pedig nem vezethető le, hogy a választottbírói díjat törvényi szinten kell szabályozni.

Közzétéve az Alkotmánybírósági Határozatok 2010. októberi számában, 1188.

1152/B/2007. AB határozat

Nem sérül a sértett jogorvoslathoz való joga, amennyiben a bíró kizárását megtagadó határozattal szemben nem élhet fellebbezéssel. [Alkotmány 2. § (1) bek., 8. § (1) bek., 57. § (1) és (5) bek., 1998. évi XIX. törvény 24/A. § (3) bek.]

Az indítvány a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 24. § (8) bekezdés második fordulat alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az érvelés szerint a sértett mindazon helyzetben el van zárva a pártatlan eljárás kikényszerítésének lehetőségétől, amikor az érdemi határozat ellen nincs jogorvoslathoz joga. Ennek oka pedig az, hogy a sértettnek nincs a bíró kizárását megtagadó határozat ellen önálló jogorvoslati joga, a döntést csak az érdemi határozat elleni fellebbezésben kifogásolhatja.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt.

Az Alkotmánybíróság elsőként a jogorvoslathoz való alkotmányos joggal kapcsolatos eddig legfontosabb megállapításait foglalta össze, annak hangsúlyozásával, hogy a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetében a „felülvizsgálatot nem biztosító” jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes. Eddigi gyakorlatában a döntés tárgyára és a döntés személyre gyakorolt hatásának tulajdonított jelentőséget a tekintetben, hogy mit tekint érdeminek. Megállapította továbbá, hogy a jogorvoslathoz való jog kizárólag a jog-

viták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében és azzal arányosan lehet korlátozni.

A bíró kizárása kapcsán a testület eddigi gyakorlatában a független, pártatlan bírósághoz való jog teljesülésének alapkövetelményéből indult ki. A pártatlan bírósághoz való jog kapcsán jelentőséget tulajdonított az abszolút és relatív kizáró okok megkülönböztetésének, valamint korábbi döntésére alapozva hangsúlyozta azt is, hogy mindig külső megítélést igényelnek a kizárás azon esetei, amikor a relatív kizáró okot nem a bíróság tagja jelenti be. A pártatlan eljárás érvényesülését a Be. számos rendelkezésével juttatja kifejezésre. Erre utal például a kizárási okok körülményeként és részletes felsorolása, illetve a tárgyban hozott külső döntés elleni jogorvoslat biztosítása is. Amellett, hogy a kizárt bíró eljárási részvételéhez az eljárás minden szakaszában hangsúlyos és súlyos következményeket fűz, a támadott rendelkezés éppen e súlyos és az eljárás hatékonyságát, időszerűségét hivatott szolgálni azzal, hogy a bíró kizárását megtagadó határozat ellen jogorvoslattal lehet élni, de ugyanezen okok miatt az sem kifogásolható alkotmányossági okból, hogy a sértett jogorvoslati jogának az érdemi határozatra fókuszáló korlátozásával a jogalkotó a visszaélés megakadályozására törekszik.

A határozathoz Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött. A döntéssel egyetértve kifejtette, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot sérti, hogy a Be. a bíró

kizárása kapcsán nem szabályozta megfelelően az eljárás azon alanyait megillető jogorvoslati jogosultságot, akiket az eljárást lezáró érdemi döntéssel szemben – egymással nem azonos típusú okokból – nem illet meg rendes perorvoslat. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet keletkezett ugyanis azzal, hogy a büntetőeljárás egyes alanyai, illetve résztvevői a kizárást megtagadó határozat tekintetében ténylegesen nem gyakorolhatják a jogorvoslati jogukat. Azon résztvevőknek – például a büntetőeljárás sértettjének –, akiknek a kizárást megtagadó bírói döntéssel szemben nincs fellebbezési lehetőségük, sérül a pártatlan bírósághoz való joguk. Tekintettel arra, hogy vannak a büntetőeljárásnak olyan résztvevői, akiknek a Be. az eljárást befejező döntéssel szemben is csak feltételekhez kötött jogorvoslati jogot enged, a téves vagy helytelenül megítélt relatív kizárási ok kiküszöbölésére nincs lehetőségük. Felmentő ítélet avagy az eljárást megszüntető végzés esetében pedig eleve fel sem merülhet, hogy a sértett bármilyen igényéről döntést hozzon az első fokon eljáró bíróság. Alkotmányossági oldalról ez azt jelenti, hogy a jogalanyok egy csoportja a kizárásra vonatkozó döntéssel szemben nem rendelkezik érdemi jogorvoslattal, mert annak gyakorlása olyan feltételekhez kötött, amelyeknek bekövetkezése felől éppen az a bíróság dönt, akivel szemben a kizárási ok felmerült.

A bűncselekmények üldözése elsődlegesen az állam, a köz védelmét szolgálja, ezért a sértett érdekei a büntetőjogi felelősség megállapításának folyamatában másodlagosak. Ugyanakkor a modern követelményeknek megfelelő büntetőeljárás köteles olyan eszközrendszer kialakítani, amely az állam–terhelt–sértett háromoldalú viszonyban az állam részéről a terhelt és a sértett relációjában az igények közötti egyensúlyt képes megteremteni. Ezek a nemzetközi viszonylatban is megjelenő jogi eszközök sértettvédelmi szemlélet kialakítását teszik szükségessé és a sértett pozíciójának erősítését, az e téren már meglévő jogi eszközök bővítését indokolják. A paradigmaváltás tehát abban áll, hogy a sértett processzuális jogait – büntetőeljárásban betöltött státusához igazítottan – a bűncselekmények áldozatainak emberi méltóságát is tiszteletben tartó, megfelelő szintre kell hozni. A sértettet a büntetőeljárásban megillető vagyoni és személyi kárpótlásra kiterjedő igény miatt megilleti a pártatlan bírósághoz való jog. Megfelelő szabályozással pedig ez az igény kielégíthető, a jogi eszközei kialakíthatók az állami büntetőigény csorbitása, a tisztességes eljárás követelményének sérelme nélkül is. A pártatlan bírósághoz való jog nem a terhelt „különleges kedvezménye”, annál több, az ügy tárgyilagossági megítélését biztosító alkotmányos garancia. Ezért a vádlott számára kedvező, felmentő döntés mellett is sérülhet a tárgyilagossági követelménye. Ezért alkotmányellenes az, amennyiben jelentős súlyú garanciális kérdésekben, mint például a pártatlan bírósághoz való jog, egyáltalán nincs jogorvoslat.

A párhuzamos indokoláshoz Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró csatlakozott.

A határozathoz Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

A bírói úthoz való alapvető jog azok számára biztosítja eljárési garanciákat, aki ellen vádat emeltek, vagy akinek a jogait és kötelezettségeit elbírálják. A pártatlanság az eljárás alá vont személy iránti előítéletmentesség és elfogulatlanság követelményét támasztja a bírósággal szemben. Ezért a büntetőeljárásban elsődlegesen a vádlottnak, másrészt a büntetőeljárásban részt vevő minden olyan személynek joga van ahhoz, hogy ügyében pártatlan bíróság döntsön, akinek jogai, kötelezettségei felől a bíróság dönt. Az eljárás folyamán a Be. szélesre nyitja azok körét, akik a bíró pártatlanságát megkérdőjelezhetik, a kizárással kapcsolatos bírói döntéssel szembeni jogorvoslat azonban ahhoz kötődik, hogy az elfogultsággal érintett bíróság hoz-e az elfogultsági kifogást benyújtó személy jogairól döntést. Az alkotmányjogi kérdés az, hogy az elfogultsági kifogást elbíráló bírói döntés ellen szükséges-e minden olyan személynek jogorvoslati jogot biztosítani, aki egyébként kezdeményezheti a bíró kizárását, függetlenül attól, hogy a bíróság határozata rá vonatkozik-e, van-e abban a törvény szövege szerint „reá vonatkozó rendelkezés”. Amennyiben alkotmányos, hogy a sértett esetleges polgári jogi igényét egyéb törvényes útra utasító bírói döntés ellen nincs jogorvoslat, úgy azt kell feltételezni, hogy az ilyen döntés nem szól senki jogairól, kötelezettségeiről. A sértett a polgári peres eljárásban léphet fel eljárési jogai teljességével. Emellett a sértett a büntetőeljárásban főszabály szerint nem érvényesít büntetőjogi igényt sem. Ezért a kizárást megtagadó bírói döntés hatása a sértettre nézve nem indokolja a jogorvoslati biztosítását. Ha az eljárást befejező határozatban nincs a sértettre nézve döntés, úgy a konkrét eljárásban – az Alkotmány nyelvtani és rendszertani értelmezése alapján – nincs is ilyen személyes anyagi joga. Az anyagi jogérvényesítés nélküli jogorvoslati jog biztosítása a sértett számára a kizárást megtagadó határozattal szemben azt jelentené, hogy a sértett a bírói úthoz való jog hiányában, absztrakt módon, az általánosság szintjén lenne jogosult a jogorvoslati fórumhoz, anyagi jogsérelem hiányában követelhetné a pártatlan bírósághoz való jog érvényesülését. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése szerinti „mindenkinek joga van” fordulat ezzel szemben azt jelenti, hogy „mindenkinek” a perbe vitt jogai és kötelezettségei, vagy az ellene emelt vád elbírálása során van joga a pártatlan bíróság általi elbíráláshoz.

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozott Dr. Bragyova András alkotmánybíró.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. októberi számában, 1196.

35/B/2008. AB határozat

Nem ellentétes a diszkrimináció tilalmával, ha a települési szilárd hulladék kezeléséről szóló önkormányzati rendelet az üdülőtulajdonosoknak is előírja a szolgáltatás kötelező igénybevételét. Azzal a lehetőséggel, hogy a hulladék birtokosa a saját hulladékát maga is elszállíthatja, csak az önkormányzati rendelet keretei között lehet élni. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; 2000. évi XLIII. tv. 20. § (2) bek.; Velence Város Önkormányzata Képviselő-testületének 39/2004. (XII. 31.) rendelete 3. § (3) bek., 5. § (5) bek. és 6. § (4) bek.]

Az indítványozó Velence Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezeléséről szóló 39/2004. (XII. 31.) rendelete (Ör.) több előírását is kifogásolta. Egyrészt azt, amely a közszolgáltatás kötelező igénybevételét írja elő, valamint amely az üdülőtulajdonosok tekintetében március 1-je és november 30-a közötti időre határozza meg a szolgáltatás időtartamát. E rendelkezéseket azért sérelmezte, mert álláspontja szerint a diszkrimináció tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] sérti az, hogy az Ör. az üdülőtulajdonosok számára is kötelezően írja elő a szemétszállítás rendszerében való részvételt. Egy további, a szolgáltatásnak a szolgáltató hibájából való elmaradása jogkövetkezményét meghatározó Ör.-szabályt pedig ellentétesnek talált a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) vonatkozó rendelkezésével.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság több hasonló ügyben hozott határozatában is kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása közüzemi szerződés keretében megvalósuló közszolgáltatás, melynek igénybevétele az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező. A Hgt. települési szilárd és folyékony hulladék kezelésére vonatkozó részletes szabályainak, valamint a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló kormányrendelet áttekintése alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ör. támadott rendelkezései e magasabb szintű jogszabályok keretein belül rendelkeznek a közszolgáltatási kötelezettség kötelező igénybevételéről és az ellenszolgáltatás kötelező megfizetéséről. A közszolgáltatás kötelező igénybevételét a Hgt. írja elő, így az Ör. ezzel azonos rendelkezése nem törvénysértő.

A diszkrimináció tilalmával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy egy korábbi határo-

zatában éppen Velence Nagyközség korábbi, e tárgyban hozott rendelete kapcsán megállapította: nem eredményez hátrányos megkülönböztetést, ha az önkormányzati rendelet differenciált rendelkezéseket tartalmaz az ingatlantulajdonosok helyzetének értékelésére és az üdülőtulajdonosok számára kizárólag március 1-jétől október 31-ig teszi kötelezővé a díjfizetést, tekintettel arra, hogy a szolgáltatást is ebben az időtartamban biztosítja. Az Ör. hatályos szövege némiképp hosszabb időre írja elő a szemétszállítási közszolgáltatás kötelező igénybevételét az üdülőtulajdonosok számára; a szolgáltatási időszak március 1-jétől november 30-áig tart. Ez azonban még nem eredményezi azt, hogy az Ör. ne szabályozott volna kellő differenciáltsággal, különös tekintettel arra is, hogy az Ör. melléklete külön, alacsonyabb díjat alkalmaz az idényjelleggel lakott ingatlanok éves szemétszállítási díja tekintetében, valamint mód van a díj mérséklésére.

Az Ör. szerint, ha két egymást követő szállítási napon a szemét elszállítása a szolgáltató hibájából kimarad, úgy a tulajdonos jogosult azt bármely szállítójármű igénybevételével a legközelebbi szeméttelre elszállítani, és igazolt költségeit a szolgáltató a bemutatótól számított 3 napon belül köteles megtéríteni. A tulajdonos e jogosultságával csak a szolgáltató előzetes tájékoztatása után élhet. Ehhez képest a Hgt. szerint az ingatlantulajdonos a települési szilárd hulladékot a települési önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek mellett, az abban megjelölt hulladékbegyűjtő helyre vagy hulladékkezelő telepre külön engedély nélkül maga is elszállíthatja. Az indítványozó – tévesen – úgy értelmezi a támadott Ör.-szabályt, mintha az korlátozná a Hgt.-ben biztosított azon lehetőséget, hogy a hulladék birtokosa a saját hulladékát maga elszállíthatja. A Hgt. rendelkezése azonban nem kivételt határoz meg a közszolgáltatás kötelező igénybevétele alól, hanem rendeletalkotási felhatalmazást ad a települési önkormányzat számára, hogy amennyiben a feltételeket adotttnak látja, tegye lehetővé az ingatlantulajdonosok számára a szilárd hulladék begyűjtőhelyre vagy hulladékkezelő telepre való elszállítást. Az önkormányzat számára a felhatalmazás alapján nem kötelező ilyen előírások megalkotása, ha azonban ilyen szabályokat alkot, akkor abban részletesen szabályoznia kell a szilárd hulladék elszállítása lehetőségének feltételeit. Az Ör. ezért nem ellentétes a törvénnyel.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. októberi számában, 1215.

1123/F/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel a Ket. hatálya alá tartozó eljárásokban a hatásköri összeütközés megszüntetésére és az eljáró szerv kijelölésére. [1989. évi XXXII. tv. 50. §; 2004. évi CXL. tv. 24. §]

Az eljáró rendőrhatalóság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatálya alá tartozó eljárásban közigazgatási bírságot szabott ki az ügyfél terhére. Mivel az ügyfél a bírságot nem fizette meg, a rendőrhatalóság végzéssel elrendelte a határozat végrehajtását, s a végrehajtás foganatosítása érdekében megkereste az illetékes adóhatóságot. Ezt követően az ügyfél részletfizetés engedélyezése iránti kérelmet nyújtott be a rendőrhatalósághoz, melyet az áttett az adóhatósághoz. Ez utóbbi szerint azonban a kérelem elbírálására nincs hatásköre. A kérelem elbírálásával kapcsolatban a rendőrhatalóság és az adóhatóság között negatív hatásköri összeütközés alakult ki. Erre és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényre (Abtv.) hivatkozással került az ügy az Alkotmánybírósághoz. Az Abtv. érintett rendelkezése értelmében, ha – a bíróságok kivételével – az állami szervek között, továbbá az önkormányzatok között, illetőleg az önkormányzat és – a bíróságok kivételével – az állami szervek között hatásköri összeütközés merül fel, ezek a szervek az Alkotmánybíróságnál indítványozhatják a hatásköri összeütközés megszüntetését.

Az Alkotmánybíróság a hatásköri összeütközés megszüntetésére és az eljáró szerv kijelölésére irányuló indítványt visszautasította.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi végzésében kimondta, hogy az Abtv. idézett rendelkezése általános szabályt állapít meg az állami szervek, valamint az állami szervek és az önkormányzatok között keletkezett hatásköri összeütközés megszüntetésére, ami azt jelenti, hogy amennyiben törvény valamely ügyre nézve ettől eltérően rendelkezik, a hatásköri vita eldöntésére az adott ügyre vonatkozó speciális törvényi szabályokat kell alkalmazni. Az eljárás tárgyát képező hatásköri összeütközés a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben keletkezett. Az adóhatósági eljárások is a Ket. hatálya alá tartozó eljárások azzal, hogy adóhatósági ügyekben a Ket. szabályai másodlagosak, akkor alkalmazandók, ha az adózás rendjéről szóló törvény valamely eljárási kérdésben eltérő rendelkezést nem tartalmaz. A hatálya alá tartozó hatósági ügyekben keletkezett hatásköri vita eldöntésének módját a Ket. akként szabályozza, hogy ilyen kérdésekben a Fővárosi Ítélőtábla rendelkezik hatáskörrel. Ez a szabály a végrehajtási eljárás során keletkezett hatásköri viták eldöntésére is irányadó, mert a végrehajtásról szóló VII. fejezetben szabályozott eltérésekkel a Ket. szabályai a végrehajtási eljárás során is alkalmazandók. Így az Alkotmánybíróság a negatív hatásköri összeütközés megszüntetésére és az eljáró szerv kijelölésére hatáskörrel nem rendelkezik.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. októberi számában, 1238.

183/2010. (X. 28.) AB határozat

Az egyes állami szervek vezetői körében nem egyformán érvényesülnek a kinevezésben meghatározott időtartam megváltoztatására vonatkozó követelmények. A GVH elnöke és elnökhelyettesei megbízásának időbeli összehangolása érdekében megállapított új megbízatásmegszűnési jogcím nem alkalmazható a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízatására. [Alkotmány 2. § (1) bek.; az Országgyűlés 2010. július 5-i ülésnapján elfogadott T/369. számú törvényjavaslat]

Az Országgyűlés a 2010. július 5-i ülésnapján törvényt fogadott el a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) módosításáról (Módtv.). A Módtv.-t a köztársasági elnök nem írta alá, hanem előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Az indítvány indoklásában a köztársasági elnök egyrészt kifejtette, hogy a Módtv. értelmében a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) elnökhelyettesei személyére a GVH elnöké-

nek javasolt személy is javaslatot tehetne, azt megelőzően, hogy őt a köztársasági elnök kinevezte volna. Álláspontja szerint így olyan személy élhetne közhatalmi jogosítvánnyal, aki még nincs birtokában az ehhez szükséges demokratikus legitimációnak, és ez sérti a jogállamiság elvét. Másrészt a köztársasági elnök szerint a GVH elnökhelyetteseinek megbízatását érintő új megszűnési ok – miszerint az elnökhelyettesek megbízatása megszűnik akkor is, ha a GVH elnökének megbízatása a kinevezési időtartam lejáratára miatt szűnik meg – hatálybalépésének módja alkotmányellenes. A Módtv. értelmében ugyanis az új szabályt a hatálybalépéskor érvényben lévő kinevezésekre is alkalmazni kell, aminek következtében az elnökhelyettesek megbízatása a Tpv.-ben és a kinevezésükben meghatározott idő előtt megszűnne. Az indítvány szerint ez egyedi döntés jogszabályi formába öntésével visszaélésszerű megoldást eredményez, valamint a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben megalapozottnak találta.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utalt korábbi gyakorlatára, amely a tényleges (szűk értelemben vett) döntéshozatali jogosítványokon túlmenően még az egyetértési jogot tekinti olyan minőségnek, amellyel kapcsolatban indokolt vizsgálni a demokratikus legitimitáció meglétét. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Módtv. értelmében a GVH elnökhelyetteseinek kinevezése háromlépcsős rendszerben történik: a GVH elnöke vagy az annak javasolt személy tesz javaslatot a miniszterelnöknek, aki azt – egyetértése esetén – előterjeszti a köztársasági elnöknek. E háromlépcsős rendszerben a miniszterelnök jogosítványa az, amely ténylegesen „javaslattá” emeli a kezdeményezést. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért a „javaslat” mögül nem hiányzik a demokratikus legitimitáció, hiszen azt a miniszterelnök személyének a javaslattételi eljárásba érdemi előterjesztőként történő bevonása biztosítja. A Módtv. rendelkezései tehát ebben a tekintetben nem sértik a jogállamiság elvét.

Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a GVH elnökhelyetteseinek megbízatását érintő új megszűnési ok beiktatása egyedi döntés jogszabályba foglalásának és ezért visszaélésszerűnek minősül-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állami vezetők határozott tartamú megbízatási jogviszonya idejének lerövidítésére csak a törvényben meghatározott objektív vagy szubjektív okok alapján kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. nem egyedi döntést tartalmaz, hanem egy olyan normatív jogcímmel egészíti ki a Tptv.-t, amely általában a mindenkori elnökhelyettesek jogviszonyát érinti. A szabályozás ezért megfelel a normatív aktussal szemben támasztott fogalmi követelményeknek, így önmagában visszaélésszerű jogalkotásnak nem minősíthető.

A visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az egyes állami szervek vezetői körében nem egyformán érvényesülnek a kinevezésben meghatározott időtartam jogszerű lerövidítésére vonatkozó követelmények. A GVH ugyan nem az Alkotmányban szabályozott állami szerv, de sajátos jogállásának alkotmányos garanciális szerepe van. A GVH állam-szervezetben betöltött szerepe az Alkotmányban foglalt gazdasági versenyszabadság védelmében nyilvánul meg. Ezt figyelembe véve, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a GVH elnöke és elnökhelyettesei megbízatásának időbeli összehangolása érdekében megállapított új megbízatásmegszűnési jogcím nem elegendő indok arra, hogy azt a törvényhozó a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízatására visszaható hatállyal kiterjessze, és ezáltal megbízatási idejüket

lerövidítse. Ha a törvényhozó a GVH racionális működésének biztosítása szempontjából szükségesnek tartja a vezetői megbízatások időbeli összehangolását, azt a jövőre nézve átmeneti szabályok megalkotásával tudja alkotmányosan biztosítani. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Módtv.-nek az a rendelkezése, amely szerint a Módtv. rendelkezéseit a hatálybalépésekor érvényben lévő kinevezésekre is alkalmazni kell, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, és sérti a jogállamiság elvét.

A határozathoz Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint a Módtv. nem tartalmaz egyedi, visszamenőleges hatályú döntést. A Tptv. módosítása olyan szervezet(át)alakításnak minősül, amely az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állami vezetők határozott tartamú megbízatási jogviszonya idejének lerövidítésére alkotmányos indokul szolgálhat. A megbízatási időtartamok összehangolása a vezetők közötti bizalmat, egységet és kooperációt nagyban elősegíti, és ezzel a szervezet működésének hatékonyságához mint jogállami érdekhez hozzájárul. Az Országgyűlésnek a szerzett tapasztalatok alapján joga van mérlegelni, hogy mely szervezeti modell szolgálja legjobban egy adott szerv hatékony működését.

A határozathoz Dr. Stumpf István alkotmánybíró is különvéleményt fűzött.

Álláspontja szerint az Országgyűlés a GVH elnöke és helyettesei megbízatásának összehangolásával a vezetők közötti kooperációt kívánta biztosítani, ami az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságába tartozó legitim célnak tekinthető. Az Alkotmánybíróság az állami tisztségviselők megbízatási jogviszonyát érintő hátrányosabb feltételek bevezetését és a fennálló jogviszonyokra való alkalmazását korábban nem tekintette a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek. Eltérő megítélésre kizárólag akkor került sor, amikor a jogalkotó jogszabályi formában kifejezetten deklarálta egy konkrét jogviszony megszűnését, ám még ezekben a kivételes esetekben sem a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma, hanem más alkotmányos elv sérült. A Módtv. szabályai révén a GVH már kinevezett elnökhelyetteseinek határozott tartamú megbízatása törvényi szinten meghatározott objektív okokból lerövidülhet. A GVH elnökhelyettesei nem Alkotmányban nevesített állami tisztségviselők, a megbízatásukra vonatkozó új objektív megszűnési ok semmilyen alkotmányos elvet sem sért.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1143/A/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 165. számában, 23645.

118/B/2009. AB határozat

Marasztaló ítéletben foglalt pénzkövetelés nem minősül alkotmányjogilag védett tulajdonnak, így nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével. [Alkotmány 13. § (1) bek.; 1991. évi XLIX. tv. 3. § (1) bek. c) pont, 37. § (3) bek.]

Az indítványozó a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.) több rendelkezését sérelmezte arra hivatkozással, hogy a jogerős bírósági ítélettel megítélt pénzkövetelés, mint tulajdoni igény, nem évülhet el. Ezért a felszámolási eljárásban való érvényesítésüket hitelezőkénti nyilvántartásba vételhez, illetőleg jogvesztő határidőhöz kötni alkotmányellenes: sérti a tulajdonhoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát áttekintve kiemelte, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátozódik a magánjog – így a polgári és polgári eljárásjog – fogalmaira. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonjogot a testület tágabban értelmezi annak szakjogági fogalmánál, és a tulajdon polgári jogi kategóriáján kívül eső jogokat is bevon az alkotmányos tulajdonvédelem körébe. Az alkotmányos tulajdonvédelem nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. Így kiterjedt pl. a biztosítási elemmel rendelkező társadalombiztosítási szolgáltatásokra vagy a társasági tagsági jogok összességére. Az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlata során azonban – az olyan jogviszonyoknál, amelyek inkább voltak kötelmi jellegűek

(*in personam*), mint dologi jellegűek (*in rem*), nem alapította meg a tulajdoni védelem fennálltát. Így a kártérítéshez való jogot nem találta tulajdoni védelem alá esőnek csakis, ahogy az atomkárokért való állami felelősségre sem érvényesítette az alkotmányjogi tulajdonvédelem szabályait.

A pénz megfizetésében marasztaló jogerős ítélet nem más, mint a bíróság – rajta keresztül az állam – parancsa a marasztalt fél felé arra, hogy a megjelölt összeget fizesse meg. A bíróság jogerős ítélete az Alkotmány alapján rendelkezik azzal a kötelező erővel, amely a polgári eljárási jogszabályokon keresztül megfelelően biztosítja azok érvényesülését. A kötelezett marasztaló ítélet jogerőre emelkedésének jogkövetkezménye, hogy a jogosult követelése jogilag többé nem tehető vitássá; azonban a jogosultnak a kötelezett (adós) vagyonán ezzel nem keletkezik közvetlen tulajdonjoga. Önkéntes teljesítés hiányában a jogosult a végrehajthatóság jogkövetkezményét alkalmazhatja, amely az anyagi jogerőhöz kapcsolódó egyik joghatás, az ítéletben foglalt kötelezés közhatalmi úton való kikényszerítése. Erre a végrehajtási eljárásra pedig az alkotmányos eljárási garanciák érvényesek. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a pénzkövetelésben marasztaló jogerős bírósági ítéletet az indítványozó érvei alapján nem lehet érdemi összefüggésbe hozni az Alkotmány 13. § (1) bekezdésével.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. októberi számában, 1203.

184/2010. (X. 28.) AB határozat

I. Az Alkotmány közterhekkel kapcsolatos módosításának eredményeként visszaható hatállyal a jó erkölcsbe ütköző jövedelmekre lehet közterhet kivetni. Minden egyéb adófizetési kötelezettség vonatkozásában az Alkotmány módosítását megelőző elvek maradtak hatályban.

II. Az adó mértéke csak abban az esetben lehet alkotmányossági kérdés, amennyiben konfiskatórius, azaz olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvalóan el túlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanlanná és indokolatlanná válik. Az ilyen adó mértékére tekintettel alkotmányellenes. [Alkotmány 13. §, 70/I. § (1)–(2) bek., 2010. évi XC. tv. 8–12. §, 133. §]

Az indítványok az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény (Törvény) egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát és megsemmisítését indítványozták. A Törvény a meghatározott körben foglalkoztatott magánszemélyek egyes jövedel-

meinek különadójára vonatkozó szabályokat tartalmazza. A szabályozás értelmében az érintett személyi kör számára a munkajogviszony megszűnése esetére juttatott bevétel kétféle forintot meghaladó része után 98%-os különadó megfizetésének kötelezettségét írja elő, visszamenőlegesen, a törvény hatálybalépését megelőzően juttatott jövedelmekre is. A Törvénnyel egy időben az Alkotmány 70/I. §-a új (2) bekezdéssel egészült ki, amely bizonyos körben a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében megteremtette a visszamenőleges hatályú adófizetési kötelezettség előírásának a lehetőségét.

Az indítványozók több szempontból is alkotmányellenesnek ítélték a Törvényt: részben arra hivatkoztak, hogy az a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, bizonyos munkavállalók törvény alapján szereznek jogosultságot a munkaviszony megszűnésekor bizonyos juttatásokra, és ez kizárja a jó erkölcsbe ütközést, de utaltak arra is, hogy a kötelezettség 98%-os mértéke nem felel meg az arányos közte-

herviselés elvének. Az indítványozók egy másik csoportja szerint a Törvény sérti a köztulajdon és a magántulajdon egyenlő védelmének az elvét, mivel csak a közszféra alkalmazottaira terjed ki a hatálya és ez egyben a közszférában foglalkoztatottakat hátrányosan megkülönbözteti a versenyszféra munkavállalóihoz képest. Egyes indítványozói álláspontok szerint nem állapítható meg egyértelműen az sem, hogy ki tartozik a Törvény személyi hatálya alá és jogbizonytalanságot eredményez az adó alapjának kiszámításában az, hogy a Törvény csak példálódzó jelleggel sorolja fel az adó alapjánál figyelembe veendő jövedelmeket. Emellett az adó kiszámítása sem egyértelmű a Törvény alapján. Országgyűlési képviselők hivatkoztak tovább arra is, hogy a Törvény nemzetközi szerződés rendelkezéseibe ütközik. Végül további indítványozók szerint a Törvény sérti a szociális biztonság-hoz való jogot, különösen az önhibán kívüli munkanélküliség esetében, mert ilyenkor az adó alapját képező juttatások az elvonás miatt nem tudják betölteni eredeti rendeltetésüket.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat részben megalapozottnak ítélte és a támadott rendelkezéseket hatálybalépésük időpontjára visszaható hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2010. július 11-i, az Alkotmány 70/I. §-ára vonatkozó módosítása kapcsán megállapította: az Alkotmány módosítása jelentőséget tulajdonít annak, hogy az adó alapját képező jövedelem a „jó erkölcsbe ütköző módon” keletkezett-e, és lehetőséget teremt „az adott adóév”, azaz 2010. január 1. napjától kezdődően, „külön mértékű” adófizetési kötelezettség előírására. Az Alkotmánybíróság az adó mértékével összefüggésben a korábbiakban már megállapította, hogy az csak akkor alkotmányossági kérdés, amennyiben diszkriminatív, illetve aránytalan, azaz „meghaladja az elméletileg még elfogadhatónak minősített százalékos arányt”. Az Alkotmánybíróság eddig magánjogi kategóriaként foglalkozott a „jó erkölcs” fogalmával. Korábbi gyakorlatában megállapította, hogy a jó erkölcsbe ütközés tilalma olyan nyitott, az absztrakció magas szintjén megfogalmazott generálklauzulának tekinthető, amely nem bizonyos, meghatározott magatartásokat tilt vagy tesz kötelezővé. Természete szerint a magánjogi szabadság (privátautonomia) morális határát jelöli ki, és azon belül a jogalanyok magatartását, döntéseik irányát és tartalmát kívánja befolyásolni. Az ilyen jellegű jogi fogalom alkalmazásakor a jogbiztonságból és a normavilágosságból folyó kötelezettség, hogy a jogalkotó meghatározza a jó erkölcsbe ütköző jövedelmek körét. A Törvény ezzel szemben objektív jellemzőkkel írja körül a hatálya alá tartozó jövedelmeket, amibe beletartoznak olyan (jogállási) törvények által szabályozott jogviszonyok is, ahol az illetményt és az ahhoz kapcsolódó járandóságokat, valamint a jogviszonyok megszüntetését a törvényalkotói szándék és nem a felek szabad megállapodása határozza meg.

A Törvény visszaható hatállyal állapít meg adófizetési kötelezettséget, amelyet az Alkotmánybíróság az Alkotmány módosított 70/I. § (2) bekezdésének fényében ítélt meg. Megállapította, hogy az Alkotmány módosításának eredményeként visszaható hatállyal a jó erkölcsbe ütköző jövedelmekre lehet közterhet kivetni, ezért minden egyéb adófizetési kötelezettség vonatkozásában az Alkotmány módosítását megelőző elvek maradtak hatályban. A Törvény jövőre szóló rendelkezései ezzel szemben vonatkozhatnak a jó erkölcsbe ütköző módon megszerzett és egyéb jövedelmekre is. Az Alkotmány módosított közterhek viselésére vonatkozó szabályaiból [Alkotmány 70/I. § (1)–(2) bekezdései] és a Törvény hatályát meghatározó rendelkezésekből tehát az következik, hogy a Törvény visszamenőleges adófizetési kötelezettséget megállapító rendelkezései abban az esetben alkotmányosak, amennyiben azok a jó erkölcsbe ütköző módon keletkeztek.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény a hatálya alá vont minden államháztartási forrásból származó vagy köztulajdonban álló gazdasági társaság vagyonából eredő juttatást. A különadó alapját ezekben az esetekben a jogviszony megszűnésével összefüggésben kifizetett, nem rendszeres és az érintett által nem befolyásolható típusú és mértékű juttatások jelentik, ami a közszférában foglalkoztatottak esetében jellemzően a végkielégítés, a korábbiakban esedékessé vált, ki nem adott szabadság megváltása, illetve a felmentési idő alatt munkavégzéssel nem járó kifizetendő munkabér. A közszférában e juttatásokat törvényi szabályok rendezik, garantálják. A vizsgált Törvény a kétmillió forint összeghatár felett adóalapnak tekinti ezeket a bevételeket is. Ebből pedig az következik, hogy a visszaható hatályú adófizetési kötelezettség szempontjából a Törvény – szemben az Alkotmány új, jó erkölcsbe ütköző jövedelmekre utaló rendelkezéseivel – nem a megszerzés módját, hanem mértékét tekinti fő szempontnak. Az Alkotmánybíróság tehát alkotmányellenesnek minősítette a Törvény mindazon rendelkezéseit, amelyek az érintettek által nem befolyásolható, törvénnyel garantált juttatások visszaható hatályú adóztatását írták elő.

Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy bár a jogalkotónak lehetősége lett volna, mégsem a közszférában foglalkoztatottakat illető juttatások szabályozásának módosítását választotta megoldásként. Ezért előállhat olyan helyzet, amikor a Törvény és a jogállási törvények együttes alkalmazása sajátos ellentétbe kerül. A jogalkotó azzal, hogy a Törvény alkalmazása tekintetében eltérést nem engedő törvényi szabályokon alapuló juttatásokat is 98%-os adóval sújt, a különadónak az adó szabályozó szerepétől eltérő funkciót ad: a különadó lényegében a költségvetés számára történő elvonás. Ezen túl az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában az adó mértéke csak abban az esetben lehet alkotmányossági kérdés, amennyiben konfiskatórius, azaz olyan nagyságot ér el, hogy a nyilvánvaló-

an eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanná és indokolatlanná válik. A Törvény vizsgált adómértékével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amennyiben a törvényalkotó jövedelemkorlátot kíván a közsférából való távozás esetére megállapítani, úgy azt egyéb, alkotmányos módokon is megteheti.

A határozathoz Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolást fűzött.

Az alkotmánybíró álláspontja szerint a megsemmisített törvényi rendelkezések ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság tartalmi elemeként kimunkált, a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával, a normavilágosság alkotmányi követelményével és a jogintézmények kiszámítható és előre látható működését előíró alkotmányos rendelkezéseivel is.

A jogállam(iság) intézményes alkotmányi védelmével megítélésem szerint nem fér össze olyan, különadó-fizetési kötelezettséget visszamenőleges hatállyal előíró törvényi szabályozás, amely válogatás nélkül erkölcstelenül megszerzettnek tekint minden olyan, a különadó alapjába tartozó [Törvény 9. § (2) bekezdés] és a kétmillió forintos értékhatárt [Törvény 9. § (3) bekezdés] meghaladó bevételt, amelyet törvény alapján, az ott szabályozott feltételeknek megfelelően, a törvényben szabályozott időtartamú jogviszony megszűnésére tekintettel alanyi jogon szerez meg az arra jogosult magánszemély. A törvényalkotó a különadó jogintézményének szabályozása során, 2010. január 1-je és a Törvény hatálybalépése (2010. október 1.) közötti időszakra úgy írt elő visszamenőleges hatályú adófizetési kötelezettséget a különadó adóalanyai számára, hogy nem határozta meg azt, hogy a különadó adóalapjába tartozó adóköteles bevétel miért minősül a jó erkölcsbe ütköző módon juttatottnak. Nem szabályozta, hogy pontosan mely adóalanyi körre nézve, ki által és milyen tartalmi követelmények alapján állapítható meg az említett bevételről, hogy annak juttatására a jó erkölcsbe ütköző módon került sor. A vizsgált esetben a törvényalkotó mulasztása [az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése értelmezésének, és ennek alapján a Törvény 133. §-ához kapcsolódóan a jó erkölcsbe ütköző módon történő juttatás tartalmi meghatározásának az elmaradása] a normavilágosság alkotmányi követelményének kirívóan súlyos sérelmét idézte elő. A vizsgált esetben a Törvény a különadó adóalanyi körének meghatározatlanságával, az alkotmányi érték kategóriába (jó erkölcs) ütközés, illetve az ebbe ütköző juttatási mód törvényi feltételeinek meghatározatlanságával a jogintézmény egészének a működését és alkalmazhatóságát kiszámíthatatlanná tette, ami a jogbiztonság súlyos sérelmét idézi elő.

A Törvény adóalanyi kört meghatározó rendelkezése [Törvény 9. § (1) bekezdés] az Alkotmány diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésével [70/A. § (1) bekezdés], míg a Törvény 10. §-ában szabályozott adó-

mérték az Alkotmány arányos közteherviselési kötelezettségével [70/I. § (1) bekezdése] is ellentétben áll. Ebben a körben az alkotmánybíró az Alkotmány arányos közteher viselésére vonatkozó szabályok [70/I. § (1) bek.] sérelmét látta. A Törvény 10. §-ában foglalt 98%-os adómérték a Törvény hatálybalépését követően megszerzett jövedelmek esetén is alkalmazandó, tehát nem csak a visszamenőleges hatállyal adózott bevétel esetében okoz az adó elkobzó jellege alkotmányossági problémát. A Törvény II. Fejezetében szabályozott 98%-os mértékű különadó már nem adó; annak célja nem a közterhekhez való arányos hozzájárulás biztosítása, hanem szankciós célzattal a különadóköteles bevétel csaknem teljes elvonása, ami sérti az Alkotmány közteherviselésre vonatkozó eredeti rendelkezéseit is [Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése].

Ezen túlmenően a határozattal megsemmisített törvényi rendelkezések közül a Törvény 11. § (5) bekezdése és 133. §-a (a Törvény visszamenőleges hatályú adókötelezettséget előíró rendelkezései) ellentétesek az emberi méltósághoz való alapjog tartalmával [Alkotmány 54. § (1) bekezdése], és a jóhírnévhez való joggal [Alkotmány 59. § (1) bekezdése] is. Ebben a körben az alkotmánybíró azzal indokolja álláspontját, hogy a Törvény az említett esetben a különadóköteles bevételt megszerző adózó szerzési módját eleve erkölcstelennek tekinti anélkül, hogy a Törvényben a törvényalkotó meghatározta volna ennek tartalmi ismérveit, eseteit. De sérül a jóhírnév alkotmányosan védett tartalma is [Alkotmány 59. §] annak következtében, hogy a törvényalkotó a Törvény visszamenőleges hatályú adóztatást lehető tevő rendelkezései körében nem határozta meg a jó erkölcsbe ütköző módon történő szerzés fogalmát (ennek tartalmát és törvényi feltételeit).

A határozathoz Dr. Kiss László alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint az Alkotmány új, 70/I. § (2) bekezdését nem lehet az Alkotmány többi normájától elszigetelten értelmezni. Az új alkotmányi rendelkezés értelmét abból a nézőpontból kell kibontani, miszerint az Alkotmány ellentmondásmentes rendszert alkot, és az Alkotmánybíróság mindent köteles megtenni annak érdekében, hogy az egyes régi-új alkotmányi rendelkezések között ne legyen ellentmondás. Az Alkotmánybíróság nem juthat olyan alkotmányértelmezési eredményre, amelynek a következménye az lesz, hogy valamely alkotmányi rendelkezés alkalmazását egy másik értelmezése leeronthatja. Az adott ügyben az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének értelmezését az *in malam partem* visszaható hatályú szabályozás, tehát a jogállamisági klauzulára tekintettel kellett volna elvégeznie. A szabályból, ha azt az *in malam partem* visszaható hatályú jogalkotás tilalmával együtt olvassuk, csupán annyi következik, hogy az ilyen külön mértékű kötelezettség-megállapítás az adott (következő) adóév kezdetétől állapítható meg, a 2010-es vagy bármely más adó-

év tekintetében pedig szó sem lehet utólagos kötelezettség-megállapításról. A jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelem tekintetében pedig elsősorban az állam semlegessége alkotmánybírói értelmezésének segítségével kell megvilágítani a jó erkölcs problémáját. Eszerint a törvényhozó pártatlanul köteles eljárni a törvényalkotáskor. Nem kedvezhet egy általa preferált személyközösségnek, és nem szankcionálhat kizárólag egy jól körülírható társadalmi csoportot a külön mértékű kötelezettség megállapításával. A törvényhozó döntésének eredményeként pusztán és kizárólag az adott csoporthoz tartozás nem járhat együtt a külön mértékű kötelezettségmegállapítás előírásával.

A különvélemény mindezek alapján rámutat arra, hogy mivel az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdéséből nem következik kényszerítő módon az *in malam partem* visszaható hatályú adómegállapítás, a törvényhozó pedig nem bizonyította, hogy egy, a jogbiztonsággal konkuráló másik alkotmányos elv érvényesülése miatt lenne elkerülhetetlen a visszaható hatályú szabályozás, ezért a vizsgált rendelkezések a jogállamiság részét képező *in malam partem* visszaható hatályú szabályozás tilalmába ütközésük miatt alkotmányellenesek. Nem bizonyította (mert nem is bizonyíthatta) továbbá a törvényhozó bizonyította azt sem, hogy a különadó hatálya alá tartozó jövedelmekhez a huzamosabb időn keresztül állami foglalkoztatottak jó erkölcsbe ütköző módon jutottak volna hozzá, ezért a különadó az Alkotmány általános közteherviselési klauzulája, a 70/I. § (1) bekezdése hatálya alá tartozik. Ebben a tekintetben viszont a 98%-os különadó mértéke konfiskatórius jellegű, ezáltal ellentétes az arányos közteherviselés elvével is.

A határozathoz Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint még meggyőzőbben igazolja a vizsgált rendelkezések megsemmisítését az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének és a diszkrimináció tilalmát rögzítő 70/A. § (1) bekezdésének együttes értelmezése. Az Alkotmánybírói gyakorlat szerint ugyanis egy jogszabály azáltal is megvalósíthat diszkriminációt és teremthet alkotmányellenes helyzetet, hogy különböző helyzetben lévőket kezel azonos módon. A megkülönböztetés indokolatlan hiánya az alkotmányos egyenlőség sérelméhez vezet. A támadott rendelkezések esetében éppen ez történt: a jogalkotó a szabályozás céljához és tárgyi hatályához viszonyítva az alanyi/személyi hatály tekintetében, a 98%-os különadó megfizetésére kötelezettek csoportján belül elmulasztotta a megfelelő differenciálást. Az érintettek között ugyanis olyanok is vannak, akik valamely törvényi előírás alapján, alanyi jogon járó juttatásban részesültek, és sem a jogosultságot megalapozó jogviszony kezdete előtt, sem annak fennállása alatt vagy megszűnése után semmilyen – különösen jó erkölcsbe ütköző – ráhatásuk nem volt arra, hogy milyen összeget kaptak. Az ilyen juttatások egyáltalán nem mi-

nősíthetők jó erkölcsbe ütközőnek (pl. több évtizedes pedagógusi pálya lezárása esetén). A jogalkotó azonban az (adó)alanyi kör meghatározása során ezt nem vette figyelembe, ezáltal a rendelkezések nem csak azokra az esetekre vonatkoznak, amelyek valóban sértik a társadalom igazságérzetét. A differenciálatlan jogalkotói csoportképzés miatt a rendelkezések számos érintettet – még ha akaratlanul is – erkölcstelennek bélyegeznek, ami sérti emberi méltóságukat, valamint jó hírnevüket is. Mindezek együttesen hátrányos megkülönböztetést eredményeznek.

A határozathoz Dr. Stumpf István alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött.

Álláspontja szerint a törvényi rendelkezések megsemmisítését nem az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésére, hanem a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó 70/A. § (1) bekezdésére kellett volna alapozni. Egyrészt ugyanis önmagában az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése alapján, a 70/I. § (1) bekezdésének vizsgálata nélkül adó alkotmányellenessége nem állapítható meg. Ha az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek egy adó vonatkozásában nem állnak fenn, az önmagában csak annyit jelent, hogy az egyébként arányosnak minősülő adóhoz képest „külön mértékű kötelezettség” megállapítására nincs lehetőség, de nem eredményezi szükségszerűen az adott adó alkotmányellenességét, ilyen esetben azt az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésének általános „arányossági” mércéje (az Alkotmány egyéb rendelkezései) alapján kell megítélni. Az Alkotmánybírói bíróság ezt a vizsgálatot elmulasztotta. Másrészt a vizsgált rendelkezések által meghatározott körű magánszemélyek (közpénzből foglalkoztatott személyek) és a versenyszférában foglalkoztatott személyek a tartós foglalkoztatási jogviszony keretében foglalkoztatott személyek csoportján belül az adójogi szabályozás szempontjából homogén csoportot alkotnak. A jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó egyes bevételeknek a vizsgált különadóval sújtása a közpénzből foglalkoztatott személyek és a versenyszférában foglalkoztatott személyek közötti hátrányos megkülönböztetést eredményez, mivel ugyanolyan típusú és nagyságú jövedelmekre az egyik csoport 98 százalékos mértékű különadót köteles fizetni, míg a másik csoport az általános személyi jövedelemadó-szabályok szerint adózik. A közpénzből foglalkoztatott személyek eltérő (hátrányos) kezelése nem indokolható az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésével. Ennek alapján ugyan a közpénzből foglalkoztatott személyek tekintetében külön mértékű kötelezettség megállapítására lehetőség van, de kizárólag a „jó erkölcsbe ütköző módon juttatott” jövedelmek esetén; a vizsgált különadó pedig nem, vagy legalábbis potenciálisan nem csak ilyen jövedelmekre vonatkozik. Csak az érintettek által befolyásolható tényállásoknál merülhet fel az, hogy a jövedelmet jó erkölcsbe ütköző módon juttatták. A tartós foglalkoztatási jogviszony keretében foglalkoztatott személyek

homogén csoportján belüli, az adójogi eltérésnek ezen kívül sincs más kellő alkotmányos indoka. A költségvetési forrásokkal, állami vagyonnal történő takarékosabb gazdálkodás elméletileg akár megalapozhatná azt, hogy a közpénzből foglalkoztatott személyek eltérő (csekélyebb) juttatásokban részesüljenek felmentés (felmondás) idején, de ez nem adópolitikai szabályozási kérdés, hanem az érintett jogviszonyokat szabályozó törvények részletes szabályainak megha-

tározásával függ össze. Mindezek alapján a közpénzből foglalkoztatott személyeknek – a versenyszférában foglalkoztatott személyekhez képest – eltérő kezelése a különadó szempontjából önkényes hátrányos megkülönböztetést jelent, ezért alkotmányellenes.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1268/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. 165. számában, 23652.

185/2010. (X. 28.) AB határozat

Az sms-ben leadható szavazat önmagában nem eredményezi a szavazati jog titkos gyakorlása elvének sérelmét. A kérdésben tartott eredményes népszavazás esetén a jogalkotó kötelessége, hogy az ily módon lebonyolítandó szavazás titkosságát, valamint a választójog közvetlen és személyes gyakorlásának feltételeit megfelelően biztosítsa. [Alkotmány 71. § (1) bek.; 342/2010. (IV. 23.) OVB határozat]

Kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (OVB) 342/2010. (IV. 23.) OVB határozata ellen. Az OVB az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy népszavazási eljárásban a választók szavazataikat szabad elhatározásuk szerint papíron vagy sms-ben adhassák le?” Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben tartott eredményes népszavazás esetén sérülne a szavazás titkosságának az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében rögzített elve, mivel a mobilszolgáltatók abban a helyzetben vannak, hogy megismerhetik az sms-üzenetek tartalmát, továbbá nem teljesülne az az alkotmányos követelmény sem, amely szerint a választópolgár a választójogát közvetlenül, személyesen gyakorolhatja. Az OVB álláspontja szerint a kérdés alapján tartott eredményes népszavazás az Alkotmány módosítását eredményezné, amelyről pedig népszavazás – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – nem tartható. A kifogástevő ezzel szemben előadta, hogy a kérdés nem jár alkotmánymódosítással, mivel az Al-

kotmány 71. § (1) bekezdése nem a népszavazásra vonatkozik

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatát megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a választási rendszer egészének alapelveit tartalmazza, amelyek érvényesek a választások minden egyes formájára. A szavazás az, ami titkos, a népszavazáson is ennek a gyakorlása történik. A kifogástevő érvelése tehát nem megalapozott. Megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a népszavazásra feltenni javasolt kérdésben szereplő, sms-ben leadható szavazat önmagában nem eredményezi a szavazati jog titkos gyakorlása elvének sérelmét. A kérdésben tartott eredményes népszavazás esetén a jogalkotó kötelessége, hogy az ily módon lebonyolítandó szavazás titkosságát, valamint a választójog közvetlen és személyes gyakorlásának feltételeit megfelelően biztosítsa. Az eredményes népszavazást követően tehát nem az Alkotmány 71. § (1) bekezdését kellene módosítani, hanem az sms útján történő voksolásnak az alkotmányos követelményekkel összhangban álló technikai feltételeit kell megteremteni. Mindezek alapján az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésben tartott eredményes népszavazás nem teszi szükségessé az Alkotmány módosítását, ezért az OVB határozata nem megalapozott.

Alkotmánybírósági ügyszám: 731/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 165. számában, 23677.

188/2010. (XI. 12.) AB határozat

Nem sértik a népszuverenitás elvét a magyar állampolgárság könnyített megszerzését és a kedvezményes honosítást, visszahonosítást lehetővé tevő szabályok, mivel e szabályok kedvezményezettjei nem rendelkeznek választójoggal. [Alkotmány 2. § (2) bek., 7. § (1) bek., 1993. évi LV. tv. 4. § (5) bek., 5. §]

Az indítványozók a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról szóló 2010. évi XLIV. törvény (Áptm.) egészét és egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték. Álláspontjuk szerint a támadott rendelkezések nemzeti közti szerződésbe ütköző módon teszik lehetővé a magyar állampolgárság megszerzését, valamint a kedvezményes honosítás és visszahonosítás új feltételeit meg-

állapító szabályok. Emellett az Áptm. formai alkotmányértésben is szenved, hiszen elfogadására korábban megkötött nemzetközi szerződésekben vállalt egyeztetési kötelezettség elmulasztásával került sor. Álláspontjuk szerint a népszuverenitás elvével ellentétes az, hogy a kedvezményesen honosítottak adott esetben részt vehetnek a választásokon. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvénybe (Ápt.) beépült rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

A népszuverenitás elvének sérelmére vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság érdemi összefüggés hiányában utasította el. Korábbi gyakorlata szerint a népszuverenitás alanya az ország választópolgárainak összessége, akik a választással létrehozzák a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervet és többségi szavazással döntenek az országos népszavazásra

bocsátott kérdésekről. E szabályokon, a népszuverenitás lényegét jelentő választójogi szabályokon az Ápt. módosított szabályai nem változtattak.

Megjegyezte azt is, hogy az indítványozó által vélelmezett helyzet a szabályozással nem állhat elő, mivel választójoga annak a magyar állampolgárnak van, aki magyarországi lakóhellyel rendelkezik. A hatályos szabályozás pedig alkalmas a visszaélészerű lakcím-bejelentések kiszűrésére.

Az Alkotmánybíróság visszautasította azokat az indítványokat, amelyek az Ápt. nemzetközi szerződésbe ütközését állították, mivel azok nem jogosulttól származtak.

Alkotmánybírósági ügyszám: 1177/B/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 171. számában, 24369.

857/B/2005. AB határozat

Az öregségi nyugdíj legkisebb összegének meghatározása nem igényel törvényi szintű szabályozást. A szociális biztonsághoz való jogból nem vezethető le következtetés a nyugdíjminimum konkrét összegére vonatkozóan. [Alkotmány 8. § (2) bek., 17. § és 70/E. §; 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §]

Az indítványozó az öregségi teljes nyugdíj legkisebb havi összegét meghatározó kormányrendeleti szabályt kérte megsemmisíteni. Indítványa szerint, mivel a társadalombiztosítás körébe tartozó szabályozás alapvető jogot érint, e kérdést törvényi szinten kellene szabályozni. Másfelől a minimál nyugdíj nem éri el a statisztikai adatok szerinti létminimumot, így a nyugdíjas az egészsége kárára tudja megélhetésének költségeit fedezni, ezzel sérülnek a társadalombiztosítási ellátáshoz (Alkotmány 70/E. §) és a szociális biztonság (Alkotmány 17. §) való alkotmányos jogok.

Az indítványt az Alkotmánybíróság nem találta megalkozottnak.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata értelmében nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Közvetett és távoli összefüggés esetében elegendő a rendeleti szint is. A technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek. A testület rámutatott arra, hogy az alapvető követelményeket a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény rögzíti: így azt, hogy az öregségi teljes nyugdíj minimuma nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj külön jogszabályban meghatározott legkisebb összegénél, továbbá felhatalmazást ad a Kormánynak arra, hogy a nyugdíj évenkénti legkisebb összegét rendeletben határozza meg. A törvény szabályozza a nyugdíj megállapításá-

nak elveit, számítási módját, illetőleg a nyugdíjminimum meghatározásának kötelezettségét. Utóbbi konkrét összege a társadalombiztosítási ellátáshoz való joggal nincs szoros összefüggésben, ezért törvényi szintű szabályozást nem igényel.

Az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – az Alkotmány 17. §-ával kapcsolatos vizsgálatot a 70/E. § előírásaival együtt végezte el. A szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent. Az állam ezen kötelezettségének azáltal tesz eleget, hogy megszervezi és működteti a társadalombiztosítást és a szociális ellátórendszert. Az állami kötelezettség csak a megélhetéshez szükséges minimális szint vonatkozásában áll fenn, a szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja ugyanis alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének a függvénye. Az Alkotmányból ezek nagyságára és módjára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg. A nyugdíjrendszer jelenleg vegyes jellegű, az egyre meghatározóbb biztosítási mellett szociális elemekkel is rendelkezik. A szociális elem nyilvánul meg abban, hogy a törvény azok számára is garantál meghatározott összegű nyugellátást, akik erre a munkában töltött éveik és keresetük alapján nem lennének jogosultak. Emellett a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény több rendelkezése szociális rászorultság esetén meghatározott jövedelmet el nem érő személyek számára különböző pénzbeli és természetbeli ellátásokat tesz lehetővé. Így nem sérül a szociális biztonsághoz való jog sem.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. novemberi számában, 1309.

388/B/2010. AB határozat

A művelődéshez és oktatáshoz való alkotmányos jog az állam számára intézményvédelmi kötelezettséget keletkeztet. Ingyenes oktatás megteremtésére csak a kötelező általános iskolai oktatás keretei között van kötelezettsége. Ezért nem alkotmányellenes az a szabályozás, amely a felsőoktatás keretei között megszervezett szakképesítéshez nyújtott állami támogatást meghatározott feltételek teljesítéséhez köti. A feltételek nem teljesítése pedig a támogatás visszafizetésére vezethet. [Alkotmány 2. § (1) bek., 8. § (2) bek., 70/B. § (2)–(3) bek., 70/F. §, 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet]

Az indítványozók támadták az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendeletet (Kr.), mivel álláspontjuk szerint diszkriminatív és az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésébe ütközik az, hogy a rezidensnek és a központi gyakornoknak a gyakorlati időn túl további négy évet kell munkaviszonyban állnia. Ellenkező esetben a képzés költségeihez nyújtott állami támogatást meg kell térítenie. A megtérítés feltételeire vonatkozó szabályozás viszont megfogalmazása miatt ütközik az Alkotmány normavilágosság követelményeibe. Utóbbi szabályozás azon túl, hogy törvényi szint helyett kormányrendeletben került szabályozásra, összemossa a bért és a támogatást, mivel figyelmen kívül hagyja azt, hogy a rezidens a képzési idő alatt orvosi munkát végez, amelyért munkabért kell kapnia. A rezidensek művelődéshez való jogának rendeleti szintű korlátozása miatt, törvényi szabály hiányában az indítványozók mulasztás kimondását is indítványozták.

Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványokat.

A testület vizsgálva az Alkotmány 70/F. § (1) és (2) bekezdése szerinti művelődéshez való jogot, és azzal kapcsolatosan az állam intézményvédelmi kötelezettségét, megállapította, hogy a képzési formák, a képzés szerkezetének, valamint a képesítési követelményeknek általános jelleggel történő szabályozása a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog biztosításának lényeges garanciája. Ezért ezen szabályokat törvényi szinten szükséges rögzíteni. Ugyanakkor a törvényalkotó ezen kötelezettségének eleget tett, amikor a 2009. évi CLIV. törvénnyel módosította az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt (Eütv.) és a korábbiakhoz képest részletesen szabályozta a rezidensképzés alapvető feltételeit, kereteit, célját. Az ezen alapuló, a szakképzésben részt vevő egészségügyi szolgáltatókra, a képzés feltételeire, mikéntjére, a jelöltek anyagi támogatására vonatkozó részletszabá-

lyozás viszont nem igényel törvényi szintet, mert nem kapcsolódik közvetlenül a művelődéshez, oktatáshoz való joghoz. Az Alkotmánybíróság korai döntésében egyértelművé tette ugyanis, hogy nem mindenfajta összefüggést, csak az alapjog tartalmát és érvényesülésének garanciáit, illetve közvetlen és jelentős korlátozását szükséges törvényi szintű szabályozásban rögzíteni. Az alapjoggal való közvetett és távoli összefüggés a rendeleti szintű szabályozást is megengedi.

Az Alkotmánybíróság nem ítélte megalapozottnak azt az indítványt sem, amely szerint alkotmányellenes az, hogy a rezidensképzés állami támogatása visszamenőlegesen megszűnik, amennyiben a szakorvosjelölt meghatározott időben nem tesz szakvizsgát, avagy megszerzett szakképesítését nem hasznosítja meghatározott ideig az egészségügyi szolgáltatónál. Az Alkotmánybíróság, vizsgálva a rezidensképzésre vonatkozó szabályokat, megállapította, hogy az olyan gyakorlati képzés, amely meghatározott időtartamban speciális jogviszonyt keletkeztet a gyakornok és a gyakornokot befogadó egészségügyi intézmény között. A jogviszony részben munkavégzésre, részben pedig a megállapodás szerinti szakképesítés megszerzésére irányul. Az atipikus jogviszony ezért a Munka Törvénykönyve szerinti tanulmányi szerződéssel mutat hasonlóságot. Az Alkotmány 70/F. §-ából következően ingyenes oktatás biztosítására az állam csak a kötelező általános iskolai oktatásban köteles, a felsőoktatásban „csupán” az oktatásban részesülők támogatásának kötelezettsége terheli [70/F. § (2) bekezdés], ezért az állam (minisztérium) alappal köthette a képzési támogatás nyújtását – a rezidens, illetve központi gyakornok által vállalt kötelezettségek elmulasztása esetére – a visszafizetés kötelezettségéhez.

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak a Kr. megfogalmazásával kapcsolatos, normavilágosságra alapozó alkotmányossági kifogást sem, tekintettel arra, hogy a támadott rendelkezés egyértelműen határozza meg a rezidens és a központi gyakornok, illetve a szakképzésben közreműködő egészségügyi intézmény jogait és kötelezettségeit. Egyértelmű a jogszabály abban a tekintetben is, hogy milyen következményt von maga után az a szerződéssel ellentétes, felróható magatartás, amely akadályozza a rezidens vagy a központi gyakornok szakvizsga-kötelezettségének teljesítését, illetve szakvizsgára bocsáthatóságát. Ilyen magatartást maga a Kr. több helyen is azonosít.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. novemberi számában, 1314.

190/2010. (XI. 18.) AB határozat

Nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe nemzetközi szerződés megkötésének kezdeményezése, így ebben a kérdésben nincs helye országos népi kezdeményezésnek. [Alkotmány 19. § (3) bek. f) pont, 30/A. § b) pont és 35. § (1) bek. j) pont]

Az Országos Választási Bizottság (OVB) megtagadta egy országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Alulírottak egyetértünk azzal, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződés megkötését kezdeményezze az Európai Unió tagállamai, illetve a Földközi-tengerrel határos országok között, amely nemzetközi szerződés azt tartalmazza, hogy a Gibraltári-szorosban gát épüljön azért, hogy a globális felmelegedés miatti tengervízszint-emelkedés ne érintse a Földközi-tenger partvidékét.” Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés azt a téves látszatot kelti, mintha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatnának. A kezdeményezés ugyanis nemzetközi szerző-

dés megkötésére – nem pedig a kérdés Országgyűlés által történő napirendre tűzésére – irányul.

A kifogás alapján eljáró Alkotmánybíróság az OVB határozatát – eltérő indokokkal, de – helybenhagyta.

Kifejtette, hogy a népi kezdeményezésként benyújtott kérdésnek megfelelő aktus valójában nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mivel az Alkotmány alapján az Országgyűlés közreműködése a nemzetközi szerződéses kötelezettségek létrejöttének eljárási folyamatában nem a közvetlen kezdeményezés révén érvényesül, hanem később, a letárgyalt szerződésszöveg megerősítési (ratifikációs) eljárása során, amelyet az Országgyűlés vagy önállóan, vagy a köztársasági elnököt a megerősítési okmány kiállítására való felhatalmazás megadása során végez el.

Alkotmánybírósági ügyszám: 975/H/2010. AB határozat

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 176. számában, 25201.

192/2010. (XI. 18.) AB határozat

A gyógyszer-ismertetési tevékenységhez kapcsolt díjfizetési kötelezettség nem sérti a vállalkozáshoz való jogot, mivel a gyógyszerészeti tevékenység területén a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozásának megvan a megfelelő súlyú alkotmányos indoka. Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet jelent, ha a jogalkotó nem biztosítja, hogy a védett iratoknak a hatósági eljárás részévé válása esetében az irat birtokosa jogorvoslati joggal élhessen az irat védeltségét illetően. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. § (2) bek., 57. § (5) bek., 70/A. § (1) bek., 70/D. §, 70/I. §; 2006. évi XCVIII. tv. 20. §, 36. § (4) bek.]

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett, amely a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (Gyftv.) egyes rendelkezéseit támadta. Az indítványozók álláspontja szerint alkotmányellenes a Gyftv. 36. § (4) bekezdése, amely a gyógyszer-ismertetési tevékenység folytatása esetén a foglalkoztatóra havonta négyszáztizenhatezer, gyógyászati segédeszköz ismertetése esetén havonta nyolcvanháromezer forint összegű befizetési kötelezettséget ró. Véleményük szerint a szabályozás a vállalkozáshoz való jogot, a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot, az arányos köztelherviselés elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is sérti. Az egyik indítvány támadta továbbá a Gyftv. több fogalommeghatározását a jogbiztonság sérelmére hi-

vatkozva, valamint – tartalmilag alkotmányos mulasztás megállapítását kérve – kifogásolta a bírósághoz fordulás lehetőségének hiányát abban az esetben, ha vitatott, hogy a hatóság az ellenőrzés során olyan iratot foglalt-e le, vizsgált-e meg, amely az ügyfél és megbízott ügyvédje közötti kommunikáció során keletkezett, ezáltal védett iratnak minősül.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos mulasztás megállapítására irányuló indítványt megalapozottnak találta, a többi indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság először a gyógyszer-ismertetési díj szabályozását támadó indítványokat bírálta el. Az indítványozók mindenekelőtt sérelmesnek tartották, hogy a díj a vállalkozói tevékenység ellehetetlenítésével ténylegesen kiüresíti a vállalkozáshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság utalt korábbi határozataira, amelyekben kifejtette, hogy mivel a gyógyszer speciális termék, és a gyógyszerpiac hatékony működéséhez fontos társadalmi érdek fűződik, a gyógyszerészeti tevékenység területén a vállalkozáshoz való jog és a versenyszabadság korlátozásának megvan a megfelelő súlyú alkotmányos indoka. Az Alkotmánybíróság figyelemmel volt továbbá a díjfizetés bevezetésének arra a jogpolitikai céljára, hogy az orvoslátogató személyes közreműködésén alapuló, szakmailag megalapozott ismertetésre nagyobb hangsúlyt helyezzen. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította: önmagában azzal, hogy az állam az általa kialakított közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét biztosította, megteremtette annak lehetőségét, hogy a gyógyszerismertetéssel foglalkozó gazda-

sági társaságok tevékenységüket gyakorolják. A díjfizetési kötelezettség nem zárja el a foglalkoztatókat az effajta tevékenységtől. Nem áll fenn a vállalkozáshoz való jog sérelme a szabályozás következtében esetlegesen elbocsátott foglalkoztatottak esetében sem, hiszen egyrészt a létszámcsökkenés nem magából a jogszabályból fakadt, másrészt a jogszabály azzal az eredménnyel sem jár, hogy a foglalkoztatott hasonló tevékenységet folytató más gazdasági társaságnál ne fejthetne ki azonos tevékenységet.

Ezt követően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a díjfizetési kötelezettség előírása sérti-e a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot. Az egyik indítványozó szerint ugyanis a díjfizetés korlátozza az orvosok gyógyítási lehetőségét. Az Alkotmánybíróság hivatkozott korábbi gyakorlatára, miszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog állami feladatot jelent, és az ennek keretében megszervezett egészségügyi ellátórendszerrel összefüggésben az Alkotmánybíróság elvont, általános ismérvekkel csak egészen szélsőséges esetekre korlátozottan állapíthatja meg azt a szükséges minimumot, amelynek a hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gyógyszerismertetési díj ezt a szélsőséges esetet – a gyógyszerpiac összeomlását – nyilvánvalóan nem valósítja meg.

Az indítványoknak az arányos közteherviselés elvének sérelmét kifogásoló részével kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Gyftv.-ben előírt díjfizetési kötelezettség csak olyan jogviszony alapján keletkezik, amely ténylegesen magában foglalja ismertetői tevékenység folytatását. A szabályozásba iktatott mentességi esetek alkalmazásával a befizetési kötelezettség szorosan a jövedelemszerzésre irányuló tevékenységhez kapcsolódik. Azt pedig, hogy az alkalmazott közteher mértéke aránytalan, elkobzó jellegű lenne, az indítványozók semmilyen számszerű adattal nem igazolták. Önmagában az, hogy a befizetendő közteher mértékét az adóalanyok magasnak tartják, nem alkotmányossági, hanem gazdaságossági kérdés.

Az Alkotmánybíróság a díjfizetési kötelezettséget a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben is megvizsgálta. Az indítványozó abban látta megvalósulni a tilalom sérelmét, hogy a jogalkotó a foglalkoztatót a gyógyszerismertetési díjjal a munkaviszonyt általában terhelő közterhektől eltérő közteherviselési kötelezettséggel terheli a többi foglalkoztatóval szemben. Az Alkotmánybíróság e tekintetben is utalt a gyógyszerpiac sajátosságait – a gyógyszer mint termék speciális szerepét, továbbá a gyógyszerkiadások jelentős részének a társadalombiztosítás általi viselését – hangsúlyozó korábbi határozataira. Erre tekintettel megállapította, hogy a gyógyszerpiac a gazdaság olyan sajátos szektora, ahol az általános szabályoktól eltérő szabályok is érvényesülhetnek, és ennek

megfelelően a gyógyszeripari foglalkoztatók helyzete nem hasonlítható össze más munkáltatók pozíciójával. Az Alkotmánybíróság ezért a hátrányos megkülönböztetés tilalmára hivatkozó indítványt is elutasította.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt az indítványt bírálta el, amely a Gyftv. egyes fogalommeghatározásainak a jogbiztonságot sértő bizonytalanságát kifogásolta. Az Alkotmánybíróság – a generálklauzula normavilágosságára vonatkozó korábbi gyakorlatával összhangban – rámutatott arra, hogy a Gyftv. fogalmai nem idézik elő a jogbiztonság sérelmét, mivel a jogalkotó egyik vizsgált esetben sem szabta oly mértékben tágra a szabályozás kereteit, hogy az önkényes jogalkalmazáshoz, ezáltal alkotmányellenes helyzethez vezetne.

Az Alkotmánybíróság végül azt az indítvány vizsgálta, amely – tartalmilag alkotmányos mulasztás megállapítását kérve – a jogorvoslati jog sérelme miatt kifogásolta a bírósághoz fordulás lehetőségének hiányát abban az esetben, ha vitatott, hogy a hatóság az ellenőrzés során olyan iratot foglalt-e le, vizsgált-e meg, amely az ügyfél és megbízott ügyvédje közötti kommunikáció során keletkezett, ezáltal védett iratnak minősül. A Gyftv. támadott rendelkezését megvizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az látszólag ugyan eleget tesz az ügyvéd és ügyfele közötti kommunikáció védeltsége (az ún. legal privilege) követelményének, hiszen a védett iratok az eljárásban nem használhatók fel, azonban a szabályozás mégsem hézagmentes. Előállhat ugyanis olyan helyzet, hogy amennyiben az irat lefoglalója nem fogadja el az irat birtokosának az irat védeltségére való hivatkozását, a védett irat tartalma az eljáró hatóság tudomására juthat. A Gyftv. jogorvoslatként kizárólag az egész eljárás bírósági felülvizsgálatának lehetőségét biztosítja. A külön jogorvoslat biztosításának hiánya miatt előfordulhat, hogy a védett irat természete – amennyiben az irat védett volta az ügy szempontjából nem érdemi kérdés – a bírósági eljárásban már nem lesz felülvizsgálható, illetve amennyiben a bíróság mégis vizsgálat tárgyává teszi ezt, addigra a védett irat tartalma már a hatóság számára ismertté vált. Ebben az esetben pedig maga a legal privilege veszti értelmét, hiszen – a jogalkotó szándékával ellentétben – éppen olyan adatokra alapozhatja a hatóság a döntését (vagy akár olyan adatok kerülhetnek nyilvánosságra), melyek nyilvánosságra kerülésének megakadályozásához az irat birtokosának nyomós (magán-, üzleti, gazdasági) érdeke fűződik. Az Alkotmánybíróság ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapította, és határidő tűzésével felhívta a törvényhozót jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.

Alkotmánybírósági ügyszám: 61/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 176. számában, 25204

1065/B/2007. AB határozat

Nem jelent az egyházak közötti hátrányos megkülönböztetést, hogy húsvéthétfő és pünkösdhétfő napját a törvényhozó munkaszüneti nappá nyilvánította. [Alkotmány 70/A. § (1) bek.; 1992. évi XXII. tv. 125. § (3) bek.]

Az indítványozó a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.) 125. § (3) bekezdése „húsvéthétfő” és „pünkösdhétfő” szövegrészenek megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a rendelkezés sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, mivel hátrányos megkülönböztetést jelent a Magyarországon nyilvántartásba vett egyházak között. A törvényhozó ugyanis a keresztény egyház hétköznapra eső két ünnepnapját nyilvánította munkaszüneti nappá, a többi egyház számára azonban nem biztosított hasonló lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A testület rámutatott arra, hogy korábban – részben más szövegrészt támadó, valamint eltérő alkotmányi rendelkezés sérelmét megjelölő indítvány alapján – már vizsgálta a munkaszüneti napokat felsoroló törvényi szabályozást. Az Alkotmánybíróság megerősítette az akkor kifejtett álláspontját, miszerint a vallási ünnepek munkaszüneti nappá nyilvánítása hosszú történelmi folyamat eredménye, amit jórészt a hagyományok befo-

lyásolnak. A vallási ünnepek és a munkaszüneti napok közötti összefüggés minden államban – így Magyarországon is – csak viszonylagos és történetileg változó. A munkaszüneti nappá nyilvánításban a törvényalkotót a társadalmi hagyományok és elvárások vezetik, és nem valamely egyház előnyben részesítése. Az állam alkotmányos kötelezettsége e téren kettős: egyrészt nem részesíthet egyetlen vallást kizárólagosan kivételezett eljárásban – például azzal, hogy annak valamennyi ünnepét munkaszüneti nappá nyilvánítja –, illetve nem akadályozhatja meg egyetlen – alkotmányos keretek között működő – vallás híveit sem a hitük szabad gyakorlásában. E szempontok figyelembevételével a törvényalkotó szabadon mérlegelhet abban a kérdésben, hogy mely napokat nyilvánít munkaszüneti nappá.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés nem tesz alkotmányserető különbséget a Magyarországon bejegyzett egyházak között. A kifogásolt munkajogi tárgyú előírás szabályozási tárgya, a munkaszüneti napok a munkáltató és a munkavállaló között fennálló munkaviszonyt érintik, és nem kapcsolódnak sem az egyházak hitéleti tevékenységéhez, sem pedig a hívők szabad vallásgyakorlásához.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. novemberi számában, 1281.

123/E/2009. AB határozat

Abból, hogy különféle típusú jogi személyek azonos vagy hasonló tevékenységet végeznek, nem következik a minden szempontból azonos szabályozás kényszere. [Alkotmány 2. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 1996. évi CXXVI. tv. 4. § (1) bek.]

Az indítványozó a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény (Tv.) 4. § (1) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint azért terheli a törvényalkotót alkotmányellenes mulasztás, mert az említett törvényi rendelkezés – szemben a hasonló feladatokat ellátó társadalmi szervezetekkel, továbbá a köztestületi formában működő Magyar Tudományos Akadémiával – nem nevesíti a kiemelt közhasznúsági besorolással rendelkező és ilyen tevékenységet folytató gazdasági kamarákat. A mulasztás egyrészt a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét idézi elő, másrészt sérül a jogbiztonság követelménye is, mivel – ahogy az a saját jogvitás ügyében is történt – a bíróságok eltérően ítélik meg, hogy egy adott jogi személy a Tv. szempontjából kedvezményezettnek tekinthető-e.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság – utalva a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó következetes gyakorlatára – kifejtette: a diszkrimináció vizsgálatánál az első eldöntendő kérdés, hogy az adott szabályozás tekintetében állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e. E kérdésnek a konkrét ügyben történő megítélésakor az Alkotmánybíróság hivatkozott a Tv. egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgáló korábbi határozataira, amelyek rámutattak arra, hogy a Tv. és a közhasznú szervezetekről szóló törvény (Khtv.) feltételrendszere – az eltérő szabályozási koncepcióból és célból adódóan – nem azonos. A Khtv. szerinti kedvezmények a közhasznú jogálláshoz fűződnek, amelynek követelményeit a jogszabály mindegyik szervezet tekintetében azonosan rendezi. A Tv. azonban más szabályozási koncepción alapul, ebből következően a jogalkotó a Tv. szerinti kedvezmény feltételeinek meghatározása során értelem szerűen más megfontolásokra volt tekintettel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében továbbá abból, hogy különféle típusú jogi személyek azonos vagy hasonló tevékenységet végeznek, nem következik a minden szempontból azonos szabályozás kényszere. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. szabályozási koncepciója szem-

pontjából a gazdasági kamarák, valamint a Tv. 4. § (1) bekezdésében felsorolt szervezetek nem alkotnak homogén csoportot, nincsenek összehasonlítható helyzetben. Ebből következően az indítványozó által kifogásolt szabályozási hiány nem idézi elő a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabályozás hiánya nem vezet a jogbiztonság sérelmére sem. Az indítványozó jogvitás ügyében felmerült jogkérdés a Tv.-ben foglalt rendelkezések a jogalkalmazó szervek általi alkalmazásával és értelmezésével el-

dönthetők. A törvényalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy az indítványozó jogvitás ügyében felmerült, a jogalkalmazó szervek által eldönthető esetleges jogértelmezési nehézséget törvényi rendelkezés megalkotásával válaszolja meg. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy hatáskörén kívül esik az indítványozó jogvitás ügyében eljáró bíróságok jogértelmezésének helyességéről való állásfoglalás.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. novemberi számában, 1283.

281/B/2004. AB határozat

Nem ellentétes az ártatlanság vélelmével, hogy az ügyész megrovást alkalmazhat, mivel ez nem jár olyan jogkövetkezménnyel, amelyet a törvényalkotó a bíróság által jogerős ítéletben megállapított bűnösséghez kapcsol. Az ártatlanság vélelméből nem következik, hogy az állam büntető igényét mindenképpen jogerős bírósági ítéletben kell elbírálni. [Alkotmány 57. § (2) bek.; 1978. évi IV. tv. 71. § (2) bek.; 1998. évi XIX. tv. 187. §, 220. §, 222. §, 306. §, 459. §]

Az indítványozó a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.), valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) egyes rendelkezéseit támadta. Álláspontja szerint az ártatlanság vélelmének alkotmányos alapjogával ellentétes a Btk.-nak az a szabálya, amely lehetővé teszi, hogy megrovást ne csak a bíróság alkalmazzon. Ugyancsak az ártatlanság vélelmét sértik a Be. azon intézményei és szabályai, amelyek lehetővé, illetve kötelezővé teszik, hogy a büntetőeljárás ne jusson el a jogerős bírósági döntésig. Mindezek alapján kérte a megjelölt rendelkezések megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság utalt az ártatlanság vélelmének alapjogát értelmező korábbi határozataira, melyek szerint az ártatlanság vélelméből a büntetőeljárás folyamatában a bűnösneként kezelés tilalma, valamint a bizonyítási eljárás sikertelenségének állami kockázata következik, továbbá az, hogy azzal a személlyel szemben, akinek a büntetőjogi felelősségét jogerős bírósági határozatban nem állapították meg, nem alkalmazható olyan jogkövetkezmény, amelyet a jog egyébként a bűnösség nyilvánításhoz kapcsol. Ezek a követelmények mindazon esetekben is irányadók, amikor a törvényhozó a büntető igény késedelem nélküli érvényesítését elősegítő, a bíróságok munkaterhének csökkentését szolgáló intézményeket emel be a büntetőeljárásba. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra a korábban kifejtett alkotmányértelmezésre is, hogy az állami büntető igény megfelelő időn belüli érvényesítése és elbírálása a büntetőeljárás szabályozásával szemben a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztes-

séges eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezethető alkotmányos követelmény. Az ezt szolgáló jogintézmények egyike az ügyész hatásköre a nyomozás során feltárt bűncselekmény társadalomra veszélyességének önálló értékelésére és ezen értékelés eredményeképp a megrovás alkalmazására.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügyész támadott hatásköre nem ellentétes az ártatlanság vélelméből fakadó követelményekkel. Ebből az alkotmányos alapjogból ugyanis nem következik, hogy a büntetőjogi szankciórendszer minden elemét csak bíróság és csak bűnösséget megállapító jogerős ítéletben alkalmazhatja. A megrovás olyan intézkedés, amely nem jelent megbüntetést, a megrovott személy nem válik büntetett előéletűvé. Az ügyész általi megrovás esetén a bűnügyi költséget az állam viseli. A nyomozást megszüntető határozatban alkalmazott megrovás szabályozása érvényesíti a büntetőeljárás alá vont személy rendelkezési jogát: a büntetőeljárást folytatni kell, ha a gyanúsított a panaszában a megrovás alkalmazását sérelmezi, és a büntetőeljárás megszüntetésének más oka nincsen. Az Alkotmánybíróság ezért az ügyész e jogkörét érintő indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta az indítványban támadott, az igazságszolgáltatás egyszerűsítését, a bíróságok túlterheltségének megelőzését és csökkentését szolgáló jogintézmények – a nyomozás részbeni mellőzése, a vádemelés részbeni mellőzése, a vádemelés elhalasztása, valamint a bizonyítás mellőzése – alkotmányosságát. Az alkalmazásukra vonatkozó szabályozás részletes áttekintése után az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt jogintézmények egyike sem jár olyan jogkövetkezménnyel, amelyet a törvényalkotó a bíróság által jogerős ítéletben megállapított bűnösséghez kapcsol, ezért az indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság végül azt az indítványt bírálta, mely szerint sérti az ártatlanság vélelmét, hogy a nyomozás, illetve a bírósági eljárás felfüggesztésének, illetve a vádemelés elhalasztásának van helye, ha a kábítószer-élvező gyanúsított, illetve vádlott önként aláveti magát a kábítószer-függőséget gyógyító keze-

lésen, kábítószer-használatot kezelő más ellátáson vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatáson való részvételnek. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a szabályozás mögötti büntetőpolitikai értékelés szerint a kábítószer-fogyasztók önkéntes gyógykezeléséhez nagyobb társadalmi érdek fűződik, mint hogy kisebb súlyú bűncselekmény miatt büntetést szabjanak ki velük szemben. Az ezt szolgáló eljárási rendelkezések nem sértik az ártatlanság vélelmét. Az alkotmányos alap-

jogból ugyanis nem következik, hogy az állam büntető igényét mindenképpen jogerős bírósági ítéletben kell elbírálni. A büntetőeljárás megszüntetéséhez pedig nem fűződnek a bűnösség megállapításához kapcsolt jogkövetkezmények. Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványt is elutasította.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. novemberi számában, 1268.

152/B/2009. AB határozat

I. A felülvizsgálati kérelem elbírálására törvényben meghatározott 120 napos határidő nem alkotmányellenes, mivel nem vezet a felülvizsgálati eljárás ellehetetlenülésére, avagy alkotmányos garanciák kiüresedésére.

II. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma előtt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban a 120 napos elbírálási határidő megszakad jogegységi eljárás, alkotmánybírósági eljárás, illetve előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén. [Alkotmány 2. § (1) bek., 7. § (2) bek., 8. § (2) bek., 47. § (1) és (2) bek., 50. § (1)–(2) bek., 57. § (1) és (5) bek., 70/K. §, 2008. évi XXX. tv. 340/A. § (2) bek.]

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának vezetője és a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke indítványozta a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2008. évi XXX. törvény (Ppmód.) 340/A. § (2) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát. A támadott rendelkezés 2009. január 1. napjától kezdődően egységesen 120 napot határozott meg a közigazgatási eljárásokban a felülvizsgálati kérelmek elbírálására.

Az indítványozók a Ppmód. kapcsán formai és tartalmi alkotmányellenesség megállapítása mellett kérték annak *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítését. A tartalmi alkotmányellenességen belül államszerkezeti, jogállami és alapjogi alkotmányos rendelkezések sérelmére is hivatkoztak.

Az indítványozók szerint a perek ésszerű határidőn belüli elbírálása a jogállamiság normatív tartalmából következik, amelyet több eljárási jogi eszköz is garantál. Ezért nincs ésszerű indoka a közigazgatási perek esetében további határidő előírásának. Az indítványozók szerint a Ppmód. közjogilag érvénytelen, mivel a törvényi előírások ellenére a jogalkotó elmulasztotta megalkotása során a szükséges egyeztetéseket lefolytatni. Mindemellett a 120 napos határidő kizárja annak lehetőségét, hogy a Legfelsőbb Bíróság eljáró tanácsa adott esetben alkotmánybírósági eljárást kezdeményezzen. Emellett utaltak arra is, hogy a 120 napos határidő megfosztja a bíróságot a közigazgatási perbe vitt jogvita tényleges elbírálásának lehetőségétől.

Az indítványozók egyike bírói kezdeményezés címén több ügyben is – az eljárás felfüggesztése mellett – indítványozta a Ppmód. 340/A. § (2) bekezdésének és a Ppmód. hatályát a folyamatban lévő ügyekre is kiterjesztő 65. § (4) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát és *ex tunc* hatályú megsemmisítését. Érvelése szerint a felülvizsgálati kérelem elbírálására vonatkozó 120 nap megtartását kizárja a perjog alapján a felek rendelkezésére álló egyéb, határidőhöz kötött eljárási cselekmények lehetősége.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat és a bírói kezdeményezést elutasította. Ugyanakkor a közigazgatási bírói eljárásokban a támadott rendelkezés alkalmazása kapcsán alkotmányos követelményként írta elő, hogy a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma előtt folyamatban lévő felülvizsgálati eljárásban a 120 napos elbírálási határidő megszakad jogegységi eljárás, alkotmánybírósági eljárás, illetve előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetén.

A közjogi, formai alkotmányossággal összefüggésben az Alkotmánybíróság összefoglalta eddig gyakorlatát. Rámutatott, hogy a törvényalkotási eljárás ügyszempontú, érdemi része a törvény tervezetének benyújtásával veszi kezdetét, ezért annak nem eleme a megelőző előkészítő szakasz. A törvénytervezet előkészítésének fázisában törvény által előírt, de elmaradt egyeztetések az előkészítésért felelős államigazgatási szerv közjogi vagy politikai felelősségét vonhatják maguk után, de nem eredményezhetik a megalkotott törvény érvénytelenségét. Ugyanígy nem vezethet érvénytelenségre a jogalkotási törvény rendelkezéseinek megsértése sem, mivel azok nem emelkedtek alkotmányi szabályokká.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a Ppmód. 120 napos határidőt megállapító rendelkezésének formai alkotmányosságát az elfogadásához szükséges támogatottsági arány alapján is. Ebben a körben megállapította, hogy a 120 napos határidő előírása a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény (Bszi.) az ügyek ésszerű határidőben történő elbírálására vonatkozó alapelvét, a szabályozási koncepció lényegi elemét nem hogy nem sérti, hanem éppen ellenkezőleg, annak megvalósításával áll összefüggésben.

A tartalmi alkotmányellenességgel kapcsolatosan el-

sóként azt vizsgálta a Testület, hogy a közigazgatási bírósági eljárásokban milyen egyéb határidők megtartása mellett kell a bíróságnak a jogvitát eldöntenie. Megállapította, hogy a bíróságot kötelező eljárási határidő nem sértheti a tisztességes eljáráshoz való jogot [Alkotmány 57. § (1) bek.], és nem ütközhethet a jogállamiság-jogbiztonság elvébe [Alkotmány 2. § (1) bek.], nem akadályozhatja az igényérvényesítést és nem gátolhatja a bíróság alkotmányos kötelezettségeinek teljesítését. A rendkívüli jogorvoslat szabályozása tekintetében a törvényalkotó nagyfokú szabadságot élvez. Összevetve a támadott szabályozásban meghatározott határidőt más hasonló eljárási kötelezettségekkel, megállapította, hogy az valamennyi felülvizsgálati eljárást érinti a közigazgatási ügyszakban, amely alól semmilyen, az ügy bonyolultságára, a joggyakorlat egységesítésére, egyéb eljárási cselekményekre tekintettel nem teremt kivételt. Mindezzel együtt azonban a 120 napos eljárási határidő előírása nem veszélyezteti a bíróság alkotmányos kötelezettségeinek teljesítését, ahogy a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét sem okozza. Utalt továbbá korábbi álláspontjára, amely szerint az eljárási határidők garanciális jellegének hangsúlyozása nem ellentétes azzal, hogy a határidők túllépésének nincs eljárási jogi következménye.

Az indítványok alapján az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a támadott szabályozás kihat-e a Legfelsőbb Bíróság alkotmányos státusát szabályozó rendelkezésre. A jogegységesítés a Legfelsőbb Bíróság Alkotmányban foglalt funkciója. A felülvizsgálati eljárás összefügg a Legfelsőbb Bíróság Alkotmányon alapuló jogegységesítő funkciójával. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként fogalmazta meg azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban lévő felülvizsgá-

lati eljárás jogegységi eljárásra tekintettel történő felfüggesztésekor a határidők számításánál alkalmazni kell a felfüggesztésre vonatkozó általános szabályokat. Egyebekben azonban elutasította az indítványt.

Hasonló következtetésekre jutott az Alkotmánybíróság a bíró által kezdeményezett konkrét normakontroll eljárás és az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése esetében, amikor a felülvizsgálati eljárás felfüggesztésekor a határidőbe a felfüggesztés időtartama nem számítható be. Ellenkező esetben a Legfelsőbb Bíróság nem tud eleget tenni alkotmányos kötelezettségének.

Az alapjogi sérelmekre alapozó indítványi elemeket az Alkotmánybíróság szintén elutasította, mivel nem látott érdemi összefüggést a 120 napos elbírálási határidő és a bírósághoz fordulás joga [Alkotmány 57. § (1) bek.], a jogorvoslathoz való jog [Alkotmány 57. § (5) bek.], de az Alkotmány alapjog lényeges tartalmának korlátozási tilalmára vonatkozó tétele [Alkotmány 8. § (2) bek.] között sem.

Végül az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy a visszamenőleges hatály tilalmába ütközik-e az a rendelkezés, amely szerint a 120 napos elbírálási határidőt a Ppmód. hatálybalépésekor folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell. Ehelyütt is utalt korábbi döntésére, miszerint a határidő túllépése önmagában nem teszi a megindított eljárást törvénysértővé.

Kérelem hiányában az Alkotmánybíróság nem döntött az alkalmazási tilalom kérdésében, jóllehet eljárásának alapját az absztrakt normakontroll-indítvány mellett bírói kezdeményezések képezték.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. novemberi számában, 1288.

193/2010. (XII. 8.) AB határozat

A választókerületek kialakításának és módosításának alapvető elvei, szabályai és garanciái közvetlen összefüggésben állnak az egyenlő választójog elvével, ezért kétharmados törvényi szabályozást igényelnek. A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. [Alkotmány 8. § (2) bek., 71. § (3) bek.; 1997. évi C. tv. 152. §; 1989. évi XXXIV. tv. 50. § (2) bek.; 2/1990. (I. 11.) MT rendelet]

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.) 152. §-ába és az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (Vjt.) 50. § (2) bekezdésébe foglalt jogalkotási felhatalmazás, valamint az utóbbi alapján kibocsátott, az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet (Vr.) alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Az indít-

ványozók szerint az országos egyéni választókerületek (OEVK-k) területének meghatározása – az Alkotmánynak az alapvető jogok törvényi szabályozását rögzítő 8. § (2) bekezdése alapján – kizárólag törvényben történhet, mivel a kérdés a választójog mint alapvető jog lényeges tartalmához tartozik. Hivatkoztak továbbá az Alkotmány 71. § (3) bekezdésére, amelynek értelmében az országgyűlési képviselők választásáról a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény rendelkezik, és az OEVK-k területének meghatározását e törvénybe tartozó szabályozási tárgykörnek tekintették.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat megalapozottnak találta, a Ve. és a Vjt. felhatalmazó rendelkezéseit a határozat közzétételének napjával, a Vr.-t pedig 2011. december 31-ével megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy amennyiben az adott szabályozási tárgykör, azaz az OEVK-k területének megállapítása törvényi szintre tartozik, ak-

kor az indítványok alapján kifejezetten vizsgálni kell azt is, hogy egyszerű vagy minősített többségi törvényi szabályozásra van-e szükség. Az Alkotmánybíróság e két, egymástól elválaszthatatlan kérdést egyszerre vizsgálta. A törvényi szintű szabályozás követelményére, valamint a kétharmados törvényi szabályozás általános kérdéseire vonatkozó korábbi gyakorlata alapján az Alkotmánybíróság kifejtette: a konkrét ügyben az tekintendő alapvető kérdésnek, hogy az OEVK-k területének meghatározása a választójog „értvényesítésének és védelmének irányát”, „az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtását” jelentő szabályozásnak minősül-e. Ebben az esetben ugyanis a megalkotása csakis kétharmados szavazataránnyal elfogadott törvényben történhet. Amennyiben a szabályozás a választáshoz való alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabálynak minősül, azt egyszerű többségű törvény is meghatározhatja. Ha a választókerületek lehatárolása csak közvetett és távoli összefüggésben áll a választójoggal, akkor elegendő a rendeleti szint is.

Az Alkotmánybíróság megerősítette a vizsgált szabályozással kapcsolatban korábban kifejtett – és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vezető – álláspontját, mely szerint az egyéni választókerületek területének megállapítása, a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelveivel. Az egyéni választókerületek megyénkénti megoszlása és az egyes választókerületek területének körülírása ugyanis alapvetően befolyásolja az egyéni jelöltekre leadható szavazatok súlyát. A területi választókerületekben megszerezhető mandátumok megyénkénti elosztása pedig a területi listás szavazatok súlyát határozza meg. Mind-

ezt figyelembe véve a választójog érvényesülésével és ezen belül az egyenlő választójog elvével közvetlen összefüggésben azok, a jelenleg az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéke miatt még meg nem alkotott alapvető elvek, szabályok és garanciák állnak, amelyek a választókerületek kialakításának és módosításának a választási rendszer lényegéhez tartozó kereteit adják. A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítése ezekhez a garanciális jellegű (jelenleg hiányzó) kétharmados törvényi szabályokhoz, illetve az Alkotmányban foglaltakhoz képest végrehajtó jellegű szabálynak minősül, ezért a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény. Így egyszerre biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága, amelyet az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakításánál lényeges szempontnak minősített.

Mivel tehát az egyes választókerületek területének körülírása (Vr. melléklete) az alapvető jog tartalmára is kiható összefüggésben áll a választójoggal, az erre vonatkozó szabályozásra nem elegendő a végrehajtó hatalom által kibocsátott rendeleti szint. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a Vr.-ben foglaltak az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe, illetve a 71. § (3) bekezdésébe ütköznek, ezért alkotmányellenesek. Az Alkotmánybíróság a Ve.-nek és a Vjt.-nek a rendeleti szabályozásra felhatalmazást adó előírásait is alkotmányellenesnek minősítette. Arra tekintettel, hogy az OEVK-k területi lehatárolását tartalmazó törvény megalkotása hosszabb időt vehet igénybe, az Alkotmánybíróság a Vr.-t pro futuro, 2011. december 31-i hatállyal semmisítette meg.

Alkotmánybírósági ügyszám: 868/B/2007.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 185. számában, 26304.

87/B/2004. AB határozat

Az állam az egészségügy szervezeti és intézményi rendszereinek kialakítása és azok finanszírozási elveinek megalkotása során nagyfokú szabadságot élvez. Az ellátórendszer hatékonyságának, eredményességének, célszerűségének a megítélése nem alkotmányossági kérdés. Önmagában a teljesítményvolumen-korlát alkalmazása nem vezet az ellátáshoz való jog sérelmére. [Alkotmány 54. § (1) bek., 70/A. § (1) bek., 70/D. § (1) bek., 70/D. § (1) és (2) bek.; 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet]

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány is érkezett, amely az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (R.) rendelkezéseit támadta. Az indítványozók álláspontja sze-

rint az R.-ben foglalt teljesítményvolumen-korlát (TVK) alapú finanszírozási módszer az Alkotmány több rendelkezését – a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz való jogot, az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultságot, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az élethez való jogot – is sérti.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz való joggal [Alkotmány 70/D. § (1) bekezdése], valamint az egészségbiztosítás ellátásaira való jogosultsággal [Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdése] összefüggésben az indítványozók azt tartották alkotmányellenesnek, hogy a TVK finanszírozási módnak negatív hatásai lehetnek a betegellátásra. Álláspontjuk szerint az lenne alkotmányos megoldás, ha a finanszírozás az adott intézményhez forduló biztosítottak számához és

ellátási igényéhez igazodna, vagyis az orvosok tényleges tevékenységének ellenértékét kapná az intézmény. Ezzel szemben az R. finanszírozási módszere szerint egy adott betegcsoportra a betegségek kezelési igénye, az ápolás főbb jellemzői, a várható költségigény és a szakmai ismervek alapján csoportokat képeznek, és a csoportokhoz az átlagos és szükséges ráfordítások alapján határozzák meg azt a normatívát, amelyet a finanszírozó az ellátónak megfizet – függetlenül a ténylegesen felmerült költségektől. A TVK-finanszírozás pedig határt szab az egyes kórházak súlyszámában mért teljesítménye elszámolásának, és azt is megköti, hogy évente, ezen belül havonta egy-egy betegségfajtára lebontva reálisan hány beteg gyógyítása finanszírozható az adott intézményben.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott az Alkotmány 70/D. §-át korábban értelmező határozataira, melyek szerint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében az Alkotmánybíróság elvontan, általános ismervekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Az állam az egészségügy szervezeti és intézményi rendszereinek kialakítása és azok finanszírozási elveinek megalkotása során nagyfokú szabadságot élvez. Az indítványozók által a TVK-rendszernek tulajdonított negatív hatások részbeni bekövetkezése (várólisták, kórházi ágyak leépítése, a betegmozgás eltolódása az egyetemi intézmények felé, egyes kórházak közti aránytalanságok kialakulása) valós következményei a finanszírozást érintő szigorításoknak, és mivel az egészségügyi finanszírozásnak különböző formái vannak, felmerülhet, hogy más módszer hatékonyabb lehetne. A tényleges orvosi tevékenység finanszírozásának módszere viszont igen költséges, amelyet az állam a gazdasági helyzete, teherbíró képessége miatt nem engedhet meg magának – az ellátási kötelezettség a tudomány adott szintjén, de a gazdasági lehetőségek között valósulhat meg. Az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi álláspontját, hogy az ellátórendszer hatékonyságának, eredményességének, célszerűségének a megítélése nem alkotmányossági kérdés. Minderre figyelemmel a rendelkezések alkotmányosságának megítélése kizárólag annak alapján történhet, hogy alkalmas-e a rendszer az alkotmányosan megkívánt követelmény biztosítására. Az Alkotmánybíróság az indítványokban felhozott érvek alapján nem látta igazoltnak, hogy a finanszírozási elvek meghatározása folytán az egészségügyi ellátórendszer az egészségbiztosítás alapján érvényesülő ellátási jogosultságot nem képes biztosítani.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. § (1) és (2) bekezdése kapcsán hivatkozott korábbi gyakorlatára, mely szerint az Alkotmány e szakaszából és ezzel összefüggésben a tulajdonhoz való jog védelméből folyó alkotmányos követelmény, hogy az állam a jogosultakat a kötelező egészségbiztosítás keretében megillető anyagi jogosultságok érvényesüléséhez szükséges szak-

ellátásokat úgy köteles biztosítani, hogy azokhoz a jogosultak akkor is hozzájussanak, ha a szükséges kiadások meghaladják az Egészségbiztosítási Alap kereteit. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészségbiztosítás ellátásaira való jog törvényi szinten változatlan, arra a TVK túllépése következtében keletkező esetleges finanszírozási hiány nem lehet kihatással. Az R. rendelkezései megteremtették a lehetőséget az évközi korrekcióra, és ennek megfelelően a kiegészítő díjazásra, többek között a feladatok, a kapacitás változása esetén. Önmagában a jelen finanszírozási szisztéma nem vezethet az ellátáshoz való jog sérelmére; azt elvileg a társadalombiztosítás költségvetésére vonatkozó rendelkezések sérthetik, ha nem biztosítják az ellátás törvényi minimumához szükséges pénzügyi fedezetet. Az Alkotmánybíróság ezért az Alkotmány 70/E. és 70/D. §-ára alapozott indítványokat elutasította.

Az egyik indítványozó szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmába [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése] ütközik az egyes egészségügyi intézmények és szakterületek tekintetében megállapított TVK eltérő számítási mértéke. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben kifejtette: az indítványozó nem arra hivatkozott, hogy a támadott rendelkezések az intézmények olyan megkülönböztetését eredményeznék, amely valamely alapjog sérelmére vezetne. Állítása szerint a szabályozás gazdasági, piaci egyenlőtlenségekre vezet. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében azonban nem alapjogok tekintetében az egyes szolgáltatók indokolatlan megkülönböztetése akkor lenne megállapítható, ha a megkülönböztetés önkényes. Az ellátásokhoz – nem pedig intézményekhez – tapadó finanszírozás azonosan vonatkozik minden szolgáltatóra, míg az egészségügy egyes területeire az eltérő TVK megállapítását a beavatkozások jellege, speciális költségigénye tette indokolttá. A rendelkezések tehát nem ütköznek a diszkrimináció tilalmába.

Az Alkotmánybíróság végül azt az indítványt bírálta el, mely szerint a fekvőbeteg-ellátás finanszírozási módja veszélyezteti a biztosítottak élethez való jogát [Alkotmány 54. § (1) bekezdése], mivel a TVK miatt várólistára került betegek a tényleges beavatkozás elvégzéséig nem jutnak az állapotuk által megkívánt ellátáshoz. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az élethez való jog védelme elválik az egészséghoz való jog védelmétől. Az élethez való jog sérelme azon jogintézmények, szabályozások tekintetében merül fel, amelyek okszerűen magukban hordozzák az emberi élet elvételének lehetőségét (pl. halálbüntetés, hatósági löfgyverhasználat, eutanázia). Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a finanszírozási módszer R.-ben foglalt részletszabályai és az Alkotmány 54. § (1) bekezdése között nincs alkotmányjogilag értékelhető, közvetlen összefüggés, ezért ezt az indítványt is elutasította.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. decemberi számában, 1358.

1350/B/2009. AB határozat

A cégnyilvántartás laccímadatai személyes adatok, a hozzáférhetőségükre vonatkozó előírások és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog között nincs érdemi összefüggés. [Alkotmány 59. § (1) bek., 61. § (1) bek.; 2006. évi V. tv. 10. § (4)–(6) bek.]

A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (Ctv.) a cégnyilvántartás nyilvánossága körében úgy rendelkezik, hogy a természetes személyek tekintetében a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet a közfeladatot ellátó szervek közfeladataik ellátása érdekében – erre irányuló külön kérelem benyújtása nélkül – megismerhetik. Egyéb személyek viszont csak külön kérelem alapján, törvényben biztosított jogaik gyakorlásához vagy törvényes érdekeik védelmében ismerhetik meg a cégjegyzékbe bejegyzett lakóhelyet, s az adatkérést rögzíteni kell. Az indítványozó véleménye szerint a lakóhely feltüntetése nélkül nem érvényesül a cégnyilvántartás közhitelességének elve. Az indítványozó úgy véli, hogy a cégek életében meghatározó szerepet játszó személyek beazonosíthatósága (lakóhelyük korlátozás nélküli megismerhetősége) az Alkotmány 61. §-a által biztosított információszabadságból következik, a korlátozás pedig alkotmányellenességre vezet.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

A testület utalt arra, hogy a támadott szabályozás bevezetését megelőzően a lakóhely a cégjegyzék tartalmaként korlátozás nélkül megismerhető volt. A módosítás nem változtatott azon, hogy a természetes személyek lakóhelye a cégjegyzék részét képezi, a megismerés módja tekintetében azonban az előírások differenciálttá váltak. Mindez a cégnyilvántartás (cégjegyzék és cégiratok) alapvető szinten rögzített nyilvánosságának a korlátozását jelenti. Az Alkotmány a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az Alkotmány ugyanakkor alapjogként garantálja a személyes adatok védelméhez való jogot [59. § (1) bekezdés] is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog funkciója az adatokkal való rendelkezés biztosítása, a testület szerint az Alkotmány 59. § (1) bekezdését ún. információs önrendelkezési jogként kell értelmezni. Az információszabadság és az adatvédelem az ún. információs jogok gyűjtőnévvel foglaltat össze. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) meghatározza, mit tekint személyes adatnak, illetve közérdekű adatnak. Ebből az következik, hogy a személyes adat az Avtv. szerint nem lehet közérdekű adat (a két adatfogalomnak nincs metszés-

pontja). Személyes adatok vonatkozásában a főszabály az önrendelkezés szabadsága, közérdekű adatok esetében pedig a nyilvánosság. Mindazonáltal a két fogalom elválasztása nem jelenti azt, hogy a nyilvánosság határai merevek lennének. Léteznek a nyilvánosság elől elzárható közérdekű adatok, és ez megfordítva is igaz: bizonyos személyes adatok nyilvánosságot – illetve hozzáférhetővé tételét – közérdekből törvény lehetővé teheti, sőt elő is írhatja (közérdekből nyilvános adat). Az a tény, hogy törvény adott esetben személyes adat nyilvánosságát közérdekből elrendeli („közérdekből nyilvános személyes adat”-ok), illetve bizonyos személyes adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályok alkalmazandók, nem változtat a közérdekű adatkör terjedelmén, nem bővíti ki azt: a személyes adat nyilvánossá tétele nem jelenti az adat személyes voltának a megszűnését.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az adatvédelemről és az információszabadságról rendelkező alkotmányi előírásokat az azok végrehajtására megalkotott jogszabályra – az Avtv.-re – tekintettel értelmezte. Ugyanakkor amennyiben olyan esetek megítéléséről volt szó, amikor a jogalkotó személyes adatok (közérdekből történő) hozzáférhetőségéről rendelkezett, az alkotmánybírósági fogalomhasználat az Avtv. által alkalmazott rendszertől részben eltérő volt. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából az következik, hogy személyes adatoknak a megismerhetővé tétele nem kizárt (annak ellenére sem, hogy személyes adat az Avtv. fogalmi rendszerében nem lehet közérdekű adat), de ehhez különleges és kivételes körülmények szükségesek (állami tisztségviselők érintettsége, a közélet ellenőrizhetővé tételének a célja). A minősítés jelentősége abban áll, hogy az Alkotmány szerinti a közérdekű adatokhoz való hozzáférés nem korlátozott, az adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának a vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata korábban azt az értelmezést alakította ki, hogy a cégnyilvántartás olyan közérdekű adatokat tartalmaz, amelyeknek a megismeréséhez – az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére is figyelemmel – mindenkinek joga van. A cégnyilvántartáshoz funkciójában rendkívül hasonló ingatlan-nyilvántartás tekintetében is ennek megfelelő álláspontot képviselt, később azonban ezt úgy módosította, hogy az ingatlan-nyilvántartás nyilvánossága nem a közérdekű adatok nyilvánossága elvén alapul, hanem hagyományosan a forgalom biztonságát védő szabály, mely személyes adatok nyilvánosságát közérdekből kötelezővé teszi (hasonlóan a cégnyilvántartás nyilvánosságához). Jelenleg tehát sem az ingatlan-nyilvántartásban, sem a cégnyilvántartásban szereplő személyes adatok nem minősülnek az Alkotmány 61. § (1) bekezdése értelmében vett közérdekű adatnak. A közhiteles cégnyilvántartásban szereplő – akár sze-

mélyes – adatok köre és az adatok hozzáférhetőségének a jelentősége tagadhatatlan a gazdasági társaságok átláthatósága, a forgalom biztonsága és a hitelezői érdekek, illetve az adott céggel jogviszonyokat létesítők érdekeinek a védelme szempontjából. A gazdasági jogban megjelenő forgalombiztonság és hitelezővédelem követelményének alaptörvényi foglalata a jogbiztonság és a tulajdonvédelem.

Az indítványozó az Alkotmány 61. § (1) bekezdésére alapította kérelmét, mert úgy vélte, a nyilvánosságot az említett adatok közérdekűsége indokolja. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanakkor, hogy a Ctv.-ben szereplő lakóhelyadatok nem minősülnek alkotmányjogi értelemben vett közérdekű adatnak, így azokra nem vonatkozik a korlátlanul szabad megismerhetőség és terjeszthetőség Alkotmányban rögzített követelménye. Jelen ügyben nincs indok és lehetőség arra, hogy az Alkotmánybíróság az említett adatok alkotmányi értelem-

ben vett közérdekűségét kimondja. Erre még a cégnyilvántartás közhitelessége sem ad kellő alapot. A jogalkotó által bevezetett korlátozás nem befolyásolja a nyilvánvántartott adatok helyességét, megbízhatóságát, továbbá nem akadályozza meg a nyilvánvántartásban szereplő érintett természetes személy egyértelmű azonosíthatóságát sem: annak ellenére, hogy a lakcímadatok korlátlan nyilvánossága megszűnt, a nyilvánvántartás továbbra is tartalmazza ezeket az – érintettek számára jogaik vagy törvényes érdekeik védelmében ezt követően is hozzáférhető – adatokat. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Ctv. érintett lakcímadatai személyes adatok, ebből következően pedig a hozzáférhetőségükre vonatkozó előírások és az Alkotmány 61. § (1) bekezdése között nincs érdemi összefüggés.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. decemberi számában, 1391.

198/2010. (XII. 17.) AB határozat

Túllépi az önkormányzati jogalkotó a felhatalmazás kereteit, amennyiben nem a mozgóbolti kereskedelmi tevékenység folytatásának feltételein túl, előírásaival az adott önkormányzat működési területének egészén ellehetetlenítheti a vállalkozások működését. [Alkotmány 9. § (2) bek., 44/A. § (2) bek., 70/A. § (1) bek., Budapest XI. kerület Újbuda Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2008. (VII. 6.) ÖK sz. rendelete 2. § (4) bek. a) pont]

Az indítványozó országos hálózattal rendelkező mozgóbolti tevékenységet végző gazdálkodó szervezet, amely tevékenységét kizárólag közterületen tudja kifejteni, és amely tevékenység a helyi önkormányzat hozzájárulásával fejthető ki.

A Budapest XI. kerület Újbuda Önkormányzatának képviselő-testülete által a közterületek használatáról és rendjéről alkotott 17/2008. (VII. 6.) ÖK sz. rendelete (Ör.) tilalmazta közterület-használati engedély kiadását mozgóbolti tevékenység folytatására. Az indítványozó szerint ez a tilalom sérti a vállalkozás és a gazdasági verseny szabadságát, hátrányosan megkülönbözteti a mozgóbolti értékesítést végző társaságokat más kereskedelmi tevékenységet végző társaságokkal szemben és ellentétes a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.), valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet (R.) szabályaival.

Az Alkotmánybíróság megalapozottnak ítélte az indítványt és az Ör. támadott rendelkezését megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság 1991 óta folytatott gyakorlata értelmében, ha valamely magatartást központi jogszabályok megengednek, akkor a képviselő-testület rendeletében nem tilthatja meg azt az önkormányzat egész illetékességi területére kiterjedő hatállyal. A Kertv. és az R., valamint a Fővárosi Közgyűlés lehetőséget biztosít a mozgóbolti kereskedelmi tevékenység folytatására, ezért a felhatalmazás alapján megalkotott Ör. korlátozhatja ugyan e tevékenység folytatását, azonban a korlátozásnak a közterületek rendjének biztosításával összefüggő indoka kell legyen. Mivel az Ör. nem ezzel a céllal, hanem azért került megalkotásra, hogy kizárja a tevékenységet az önkormányzat működési területének egészéről, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált Ör. túllépte a kapott felhatalmazás kereteit.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Ör. sérti a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi rendelkezéseket is, mivel, szemben más kereskedelmi tevékenységgel, az Ör. a mozgóbolti tevékenységet lényegében ellehetetleníti. Ez pedig azt jelenti, hogy az önkormányzati jogalkotó nem mérlegelte azonos körülményekkel és méltányossággal a kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások sajátosságait.

Alkotmánybírósági ügyszám: 655/B/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2010. évi 192. számában, 27423.

541/B/2008. AB határozat

Nem alkotmányellenes az a rendelkezés, mely szerint a földhivatal a rendelkezésre álló adat- és eszközállomány igénybevételével – alaptevékenységén kívül – megrendelők részére egyéb szolgáltatási tevékenységet is végezhet. [Alkotmány 9. §, 70/A. §; 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (2) bek.]

Az indítványozó a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetéről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló kormányrendelet (R.) azon rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, amely szerint a földhivatal a rendelkezésre álló adat- és eszközállomány igénybevételével alaptevékenységén kívül megrendelők részére egyéb – alapító okiratába foglalt – szolgáltatási tevékenységet is végezhet, ha az hatósági feladatainak ellátását nem veszélyezteti. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés – egyebek mellett – sérti a piacgazdaságot és a verseny szabadságát, valamint a vállalkozáshoz való jogot, a vállalkozás szabadságát, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmába is ütközik.

Az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

A földhivatalok által végezhető, az R. támadott rendelkezésében szabályozott vállalkozási tevékenység jogalapját az államháztartásról szóló törvény teremti meg. Eszerint a költségvetési szerv vállalkozási tevékenysége haszonszerzés céljából, támogatáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő, szolgáltató, értékesítő tevékenység, mely a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdasági tevékenységnek minősül. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát megerősítve kiemelte, hogy sem a piacgazdaság, sem a gazdasági verseny szabadsága nem alapjog. A piacgazdaság olyan alkotmányos feladat, amely a jogállamiság alapintézményeivel való összefüggésein kívül irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A gazdasági verseny szabadsága pedig a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. Az Alkotmánybíróság a piacgazdaság, a versenyszabadság és más hasonló ál-

lamcélok alkotmányellenes megsértését csak szélsőséges esetben állapítja meg, ha az állami beavatkozás fogalmilag és nyilvánvalóan ellentétes az államcélal. Ez a jelen esetben nem állt fenn, így ebben a tekintetben az indítvány aseptalannak bizonyult.

A vállalkozáshoz való jog kapcsán a testület szintén korábbi gyakorlatából indult ki. Ennek értelmében a vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti. Az R. támadott rendelkezése azáltal, hogy lehetővé teszi a földhivatalok számára azt, hogy alaptevékenységükön kívül megrendelők részére egyéb szolgáltatási tevékenységet is végezzenek, semmilyen vonatkozásban sem hozható összefüggésbe a vállalkozáshoz való jog korlátozására vonatkozó alkotmánybírói értelemezéssel. Az a körülmény, hogy egy adott vállalkozói tevékenységet folytató piaci szereplők köre újabb résztvevőkkel bővül, önmagában nem jelentheti a vállalkozáshoz való jog sérelmét.

Az indítványozó álláspontja szerint az R. támadott rendelkezése azért sérti a jogegyenlőséghez és az esélyegyenlőséghez való jogot, mert hátrányos megkülönböztetéshez vezet a nem földhivatali földmérő szolgáltatók kárára. Az Alkotmánybíróság azonban ezt az érvelést aseptalannak találta, mivel bár a jogszabályi lehetőség folytán az egyébként hatósági feladatokat ellátó szervezetek piaci szereplővé is válhatnak, vállalkozási tevékenységük a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdasági tevékenységnek minősül. Éppen ez az a momentum, ami által – piaci szereplőként – azonos helyzetbe kerülnek a „nem földhivatali” földmérő szolgáltatókkal, és ezáltal nem állapítható meg az, hogy alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportoknak lennének tekinthetők, melyekre eltérő szabályokat kellene alkotni.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. decemberi számában, 1403.

766/B/2009. AB határozat

A házasság és a család alapjogi védelme magában foglalja a házassági és családi kapcsolatok fenntartásához és a családi együttéléshez való jogot is. Ennek szükséges és arányos korlátozását jelenti azonban, ha a Magyar Köztársaság meghatározott országok útlevélét közbiztonsági okból nem ismeri el érvényes úti okmányként, s ezáltal a családi együttélési célú tartózkodásra jogosító engedély megszerzéséhez a sze-

mélyazonosságot más módon kell igazolni. [Alkotmány 15. §, 54. § (1) bek., 70/A. § (1) bek.; 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet 1. számú melléklete]

Az Alkotmánybíróságnál a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított, magyarországi beutazás céljából elismert okmányok meghatározásáról szóló 328/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet (R.) 1. számú mel-

léklete alkotmányellenességének megállapítását kezdeményezték. A melléklet alapján a Magyar Köztársaság nem ismeri el érvényes úti okmányként a szomáliai magánútleveleket. Az indítványozók álláspontja szerint ez állampolgárság szerinti hátrányos megkülönböztetést okoz [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], valamint ellentétes a családi együttéléshez való joggal [Alkotmány 15. §]. Arra hivatkoztak, hogy – más államok polgáraival ellentétben – a Magyarországon menekültként elismert szomáliai állampolgárok családtagjai nem szerezhetnek családi együttélési célú, három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedélyt.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

Az Alkotmány 15. §-a szerint a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét. Az Alkotmánybíróság – kiegészítvén eddigi gyakorlatát – hangsúlyozta, hogy az Alkotmány 15. §-a és az emberi méltósághoz való jog alapján a házasság és a család – alanyi jogi és intézményi – alapjogi védelme magában foglalja a házassági és családi kapcsolatok fenntartásához és a családi együttéléshez való jogot is. Ez a jogértelmezés áll összhangban az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény 8. cikk 1. pontjával, amely a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot ismeri el. A testület rámutatott arra is, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánynak a házasságra és a családra vonatkozó alanyi jogi és intézményi (objektív) védelme nemcsak a magyar állampolgárokat illeti meg, hanem – a többi alapvető joghoz hasonlóan – állampolgárságra tekintet nélkül a Magyar Köztársaság területén tartózkodó valamennyi személyt.

A vonatkozó törvényi szabályozás alapján az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az indítványozók által felvetett alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szorosan hozzátartozik, hogy mind a menekültként történő befogadás, mind pedig az ezzel összefüggő család-egyesítés előfeltétele, hogy a menekült személy, illetve az, aki család-egyesítés céljából kér tartózkodási engedélyt, hitelt érdemlően tudja bizonyítani személyazonosságát. Az R. 1. számú melléklete a szomáliai állampolgárok tekintetében a személyazonosság bizonyításának egyik szeletét, az útlevéllel történő bizonyítást zárja ki (amelynek oka az a tény, hogy Szomáliában a polgárháborús körülmények között tömegesen állítottak ki pusztán bementett adatok alapján, ellenőrzés nélkül útleveleket). Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy az R. 1. számú melléklete tiltó szabályai ellenére van-e lehetőségük a szomáliai állampolgároknak magyarországi beutazásra, s ennek keretében a család-egyesítésre. Az Alkotmánybíróság e körben figyelembe vette európai uniós tagságunk, illetve a schengeni övezet-hez tartozás közösségi jogi vetületét. Abban az esetben ugyanis, ha az Európai Unió egy tagállama nem ismeri el egy harmadik országból származó állampolgár úti okmányát (útlevelét) – mint ahogy jelen eset-

ben a szomáliai útlevelet –, az nem jelenti egyben a beutazás teljes ellehetetlenülését. A Községi Vízumkódex, illetve a Schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek áttekintését követően a testület arra a megállapításra jutott, hogy az R. 1. számú mellékletében foglalt tilalom ellenére lehetősége van a szomáliai állampolgároknak a magyarországi beutazásra akkor is, ha nem kívánnak menedéjogi kérelemmel élni. A vízummal történő beutazást követően kivételes méltányosság alapján – amelybe a család-egyesítés is beletartozik – tartózkodási engedély is kérelmezhető.

A fentiek fényében az Alkotmánybíróság a házassági és a családi kapcsolatokhoz fűződő alapjogok gyakorlásában való különbségtételt vizsgálta. Az alapjog gyakorlását érintő különbségtétel vitathatatlan, hiszen a szabályozás nem ismeri el a szomáliai útlevelet érvényes úti okmányként. Az Alkotmánybíróság azonban elfogadta az alapjoggyakorlást érintő különbségtétel szükségességét, mert az a közbiztonság fenntartásához fűződő közérdekű célból történik. A közbiztonság az alkotmánybírósági gyakorlat és az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint is legitim közérdekű cél alapjog korlátozásához. Az Alkotmánybíróság e tekintetben abból indult ki, hogy egyes államok funkcionális zavarai, politikai konfliktusai és egyéb belső okok miatt az ilyen államok hivatalos iratai, köztük az úti okmányok magyarországi használatára speciális szabályok, korlátozások, tilalmak vonatkozhatnak. Az alkotmánybíráskodás, illetve az alapjogi bíráskodás jellemzően elfogadja, hogy a hatalommegosztás intézményrendszerében a végrehajtó hatalom és a törvényhozás – a bíróságokhoz képest – alkalmasabb annak eldöntésére, hogy mely államokra, milyen mértékben és milyen módon (normatív eszközökkel vagy egyedi közhatalmi döntésekkel) indokolt kiterjeszteni a speciális korlátozásokat, illetve tilalmakat. Ezért az Alkotmánybíróság nem látott indokot és lehetőséget arra, hogy felülbírálja a Kormánynak azt a döntését, hogy a Magyar Köztársaság nem ismeri el Szomália magán-, szolgálati és diplomata-útleveleit, valamint Irak és Nigéria meghatározott útlevéltípusait.

Az alapjog-korlátozás szükségességének (a közérdekű célnak) a vizsgálatkor az Alkotmánybíróság arra is figyelemmel volt, hogy az egyes államok úti okmányainak elismerése, a határátlépés és a migráció szabályozása terén a Magyar Köztársaság nem teljesen önállóan dönt, hanem széles körű nemzetközi jogi intézmény- és normarendszer, valamint az Európai Unió tagállamaként vállalt kötelezettségei határolják körül szabályozási kompetenciáját. Az arányosságot illetően pedig az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy önmagában az R. 1. számú melléklete nem akadályozza meg, hogy család-egyesítési szándékkal szomáliai állampolgárok Magyarországra beutazzanak, s már hazánkban tartózkodó menekült státusban lévő családtagjaihoz csatlakozzanak. Az R. csupán az útleveleket minősíti el nem ismert úti okmánynak, ezenkívül más módok

szerint (külön lapon lévő vízummal, méltányosságból) lehetőség van Magyarországra történő törvényes beutazásra és három hónapot meghaladó tartózkodásra. Mindezek alapján megállapítható, hogy a családi élet tiszteletben tartásához és a családi kapcsolatokhoz fűződő – az Alkotmány 15. §-ából és 54. § (1) bekezdéséből eredő – alapjogok nem esnek aránytalan korlá-

tozás alá. Ezáltal az alapjog szerinti alkotmányellenes – az Alkotmány 70/A. §-ából is következtető – különbségtétel sem valósul meg.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. decemberi számában, 1383.

1110/B/2009. AB határozat

A többlet-tőkekövetelmény maximális mértékét és előírásának feltételeit a jogszabály megfelelően tartalmazza. A többlet-tőkekövetelmény előírása nem sérti a vállalkozáshoz való jogot, mivel célja a hitelintézetek stabilitásának megőrzése. [Alkotmány 2. § (1) bek., 9. § (2) bek.; 1996. évi CXII. tv. 76. § (2) bek., 153. § (2) bek. b) pont, 157. § (1) bek. a) pont]

Az indítványozó a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.) több rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Álláspontja szerint a Hpt. a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (Felügyelet) által a hitelintézetek számára előírható többlet-tőkekövetelmény mértékére nézve nem tartalmaz iránymutatást. A Hpt.-n belüli hivatkozások ugyanis áttekinthetetlenek, több értelmezést is lehetővé tesznek, így a többlet-tőkekövetelmény mértéke korlát nélkül marad, és a Felügyelet teljesen szabadon alkalmazhatja a jogszabályt. A szabályozás ezért jogbizonytalanságot okoz, és sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. A támadott előírások az indítványozó szerint a vállalkozáshoz való jog sérelmét is eredményezhetik, mivel az eltűlt mértékű többlet-tőkekövetelmény az érintett hitelintézet ellehetetlenüléséhez vezethet.

Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utalt a normavilágosság követelményére vonatkozó állandó gyakorlatára, miszerint nem lehet szó alkotmányellenességről addig, ameddig a normában fellelhető ellentmondás vagy hiányosság jogalkalmazói értelmezéssel feloldható vagy kiküszöbölhető, azaz csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróság a többlet-tőkekövetelmény szabályozásának vizsgálata kapcsán a szoros tartalmi összefüggés miatt áttekintette a szavatoló tőkére vonatkozó rendelkezéseket is, és megállapította, hogy a szavatoló tőke mértékének ki-

számítási módját a Hpt. megfelelően tartalmazza, a szavatoló tőke összege minden hitelintézet esetén világosan meghatározható és pontosan kiszámítható. A Felügyelet által a szavatoló tőkén felül előírható többlet-tőkekövetelmény maximális mértékének meghatározásakor pedig a Hpt. a szavatoló tőkére utal. Ennek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a többlet-tőkekövetelmény mértéke a szavatoló tőkén felül még egy szavatolótőke-összegnyi. Nem helytálló tehát az indítványozó hivatkozása a számszerűsítés bizonytalanságára.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a Felügyelet nem alkalmazhatja szabadon, minden megkötés nélkül a támadott rendelkezéseket. A Hpt. előírásai tételesen meghatározzák, hogy a Felügyeletnek mikor kell mérlegelnie a szükséges intézkedések megtételét, illetve mely esetekben áll fenn intézkedési kötelezettsége. Emellett a Hpt. differenciált intézkedéseket tartalmaz, amelyek a szabálysértések súlyához igazodóan megfelelnek a fokozatosság követelményének. Az Alkotmánybíróság minderre tekintettel a jogbiztonság sérelmére hivatkozó indítványt elutasította.

A vállalkozáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy e jog nem értelmezhető akként, mint amelyből levezethető volna garanciális jellegű szabályok bevezetésének tilalma. A többlet-tőkekövetelmény előírása a hitelintézetek tőkemegfelelésére, prudenciális követelményeire vonatkozó olyan szabályozás, amelynek célja nem valamely hitelintézet ellehetetlenítése, hanem éppen stabilitásának megőrzése, ezen keresztül közvetett módon a betétesek védelme. Az ilyen jellegű tartalékképzés előírása elsősorban gazdasági, gazdaságossági, pénzügyi kockázati kérdés. Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt ebben a részében is elutasította.

Közzétéve az Alkotmánybíróság Határozatai 2010. decemberi számában, 1388.

TANULMÁNYOK

AZ ALKOTMÁNYOZÁSHOZ

A magyar történeti alkotmány tradíciói

Horváth Attila

egyetemi docens, PPKE-JÁK

„A magyarok nem a királyoknak, hanem a törvényeknek vannak alávetve.”¹

(II. Rákóczi Ferenc)

„Az alkotmányt ezerszer megsérthetik, kormányozhatnak nélküle vagy ellene. Ha századokig tart is így, az igazi magyar az alkotmányt akkor is élőnek és érvényesnek fogja tekinteni – [...] Melyek a magyar történelmi viselkedés »vezérlő csillagai«? Az elvek fenntartása s a jogfolytonosság. Ki a legjellegzetesebben magyar politikus? Deák Ferenc”²
(Babits Mihály)

1. A történeti alkotmány fogalma

Az alkotmány egy állam jogrendszerén belül a legmagasabb szintű jogi norma, amely még a törvényalkotót is köti. Meghatározza az állam és a társadalom viszonyát, biztosítja a személyes szabadságjogokat, a jogegyenlőséget, szabályozza az államszervezet felépítését és működését.³

Az alkotmányjog jellegzetességei:

1. A legnemzetibb jogág. Csak az önálló, szuverén országoknak van valódi alkotmányuk. Az alkotmány tehát elválaszthatatlanul összefonódik az állam sorsával. Az alkotmányjogban tükröződnek leginkább a nemzeti sajátosságok. Az adott ország történelme, kultúrája, társadalmi-politikai sajátosságai, földrajzi, éghajlati meghatározottságai stb. Pl.: egyszerű vagy összetett állam, államforma, kormányforma, egy- vagy kétkamarás országgyűlés, választójog, területi közigazgatás szervezete, önkormányzatok, állampolgári aktivitás, bírósági szervezet, nemzeti szimbólumok.

2. A leginkább politikával foglalkozó, legátpolitizáltabb jogág. Az alkotmányjog reagál a leggyorsabban a politikai változásokra. Ez nem minden esetben történik a törvényalkotás révén, hanem szokásjogi szabályok által. Arra kell törekedni, hogy a politika mindig alkotmányos keretek között működjön.

3. A leginkább ideológiai elvekre, eszmerendszerekre alapuló jogág. A hatalom legitimációja részben egyes ideológiai elvek mentén is történik. Magyarországon pl. kezdetben az isteni törvények, a Szent Korona-tan, majd a felvilágosodás eszméi: természetjog, társadalmi szerződés, hatalmi ágak megosztásának elmélete. A XIX. századtól különösen a liberalizmus, nacionalizmus, majd a jogállam eszméje.

A legjobb alkotmány is csak akkor érvényesül a gyakorlatban, ha a civil társadalom megfelelő jogtudata és nemzeti öntudata érvényesíti. Fontos, hogy az állampolgárok érdeklődjenek a közügyek iránt és minden esetben élesen megkülönböztessék a jogszerűt a jogszerűtől, a méltányost a méltánytalantól. Aki azzal kérkedik, hogy a politika nem érdekli, a közügyekkel nem foglalkozik, közömbösségével arról árulkodik, hogy mint állampolgár kiskorú. Az öntudatos polgár nem várja, hogy majd a kormány megoldja helyette a problémáit, hanem felelősséget vállal a nemzet sorskérdéseiről és mind az országos, mind pedig a helyi politikában tehetségéhez képest részt vesz.

Ezeknek a feltételeknek leginkább az ún. történeti alkotmány tud megfelelni. Az „íratlan” alkotmány elnevezés félrevezető, hiszen a történeti alkotmánynak is a legtöbb rendelkezését írásba foglalják. Egyébként is az adott jogintézmény lényegét jobban kifejezi a történeti jelző, mint az, hogy nincs írásba foglalva minden szabálya. A történeti alkotmány ugyanis a történelmi fejlődés különböző időszakaiban alkotott törvényeket és szokásjogi szabályait foglalja magába. A jogbiztonságot nagyban elősegíti, hogy a történeti alkotmánnyal az állampolgárok nagymértékben azonosulni tudnak, erős az önkéntes jogkövetés, a múlt-

¹ II. Rákóczi Ferenc: Vallomások. Pécs, 2003. 60. o.

² Babits Mihály: A magyar jellemről. In: Mi a magyar? Szerkesztette: Székfi Gyula. Bp., 1939. 77. o.

³ Alkotmánytan. Szerkesztette: Kukorelli István. Bp., 1994. 11. o. Bibó István: Válogatott tanulmányok. Bp., 1990. IV. k. 304. o. Kovács István: Államjog. Szeged, 1990. 49. o. Jogi lexikon. Főszerkesztők: Lamm Vanda, Peschka Vilmos. Bp., 1999. 18. o.

ban gyökerező jogintézmények nagy tiszteletnek örvendenek.⁴ Angliában ma is az alkotmány egyik fontos dokumentumaként tartják számon a Magna Charta Libertatum címmel 1215-ben kiadott bullát.⁵

A történeti alkotmány folyamatosan fejlődik, újabb és újabb jogintézményekkel bővül, mivel az egyén egyre többet vár a közösségtől és az egész közösség az államhatalomtól. A több évszázados szerves fejlődés révén egyre jobban idomul a társadalom érdekeihez és az állampolgárok is egyre inkább azonosulnak vele. Egyre természetesebbé válik az önkéntes jogkövető magatartás. A történelmi múltba való visszatekin- tés pedig a polgárok nemzettudatát erősíti.

Erről a kérdésről Szilágyi Dezső⁶ a képviselőházban az alábbiakat mondta: „*Nem abban a betűben, ami az alkotmányban van megírva, van az igazi és legfontosabb biztosítéka egy nemzet önállóságának és függetlenségének, hanem abban az erőben, amely a törvényben megírt függetlenséget és az abban biztosított jogokat és szabadságjogokat érvényesíteni tudja.*”⁷

Magyarországon az országgyűlés viszonylag folyamatos működése révén a törvény primátusát mindvégig megőrizte.⁸ Ezt az elvet deklarálta az 1791. évi X. és XII. tc. Ennek következtében nem kellett eltérő jogforrási elvet alkalmazni az ún. alaptörvényekre (lex fundamentalis). Fundamentális törvényekre az abszolút kormányzat alatt álló országokban hivatkoztak. Pl. Franciaországban az 1570-es évektől⁹ és a Habsburgok örökös tartományaiban, ahol az uralkodó szuverén módon alkotta a legmagasabb szintű jogszabályokat. Nálunk csak tartalmuk és nem a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük miatt emelték ki a sarkalatosnak (leges cardinales) nevezett törvényeket. Pauler Tivadar, Toldy Ferenc, Schwarz Gyula stb. írták le, hogy ezeken a törvényeken az alkotmányunk „*mintegy sarkain fordul*”¹⁰. Szekfű Gyula szerint a sarkalatos törvények kifejezést már a XVII. század óta használták.¹¹

A sarkalatos törvények egésze mint „*alkotás*” akkor vált nyilvánvalóvá a magyar rendek előtt, amikor II. Jó-

zsef nemcsak egyes törvényeket, hanem azok összeségét támadta meg. Ekkor észlelték, hogy a törvényes állapot a nemzetnek milyen fontos tényezője és alkotórésze.¹² A „*constitutio*” szót először Bihar vármegye használta modern értelemben (alkotás) 1786-ban, II. József radikális reformjainak évében.¹³ A fogalom tisztázását segíthette az is, hogy a francia rendi gyűlés is constituálónak, alkotmányozónak nevezte magát. Az alkotmány szót Széchenyi István alkotta a részvény, részvénytársaság, alapítvány stb. jogi műszavainkkal együtt.¹⁴

A sarkalatos törvényeket többek között Hajnóczy József¹⁵, Fényes Elek¹⁶ és Széchenyi István¹⁷ gyűjtötte össze. Idesorolták: a Vérszerződést, az 1222. évi Aranybulla cikkelyeit, a törvénybe iktatott királyi hitleveleket és eskük, a trónöröklést szabályozó törvényeket, vagyis az 1687. évi II. és III., az 1723. évi I., II., III. tc.-et, kiegészítve az 1791. évi III. tc.-vel, amely a koronázást a trónüresedéstől számítva, 6 hónap alatt megtörténendőnek rendeli. Az ország törvényes önállóságát és függetlenségét, valamint területének épségét biztosítják a már említett királyi hitleveleken és eskűn felül az 1715. évi III., 1791. évi XI. Erdély unióját az 1848. évi VII., 1868. évi XLIII. tc.-ek. Horvát-Szlavón-országok helyzetét a magyar államban az 1868. évi XXX. tc. Magyarországnak Ausztriához való viszonyát az 1867. évi XII. tc. A törvényhozásról általában és a király jogairól a törvényhozásnál szólnak az 1635. évi XVIII., 1791. XII., XIII., 1848. évi IV. tc.-ek. Az országgyűlésre vonatkoznak az 1608. évi k. u. I., 1687. évi X., 1848. évi V., 1868. évi XXX., 1885. évi VII. tc.-ek. A kormányról az 1608. évi k. e. X., 1741. évi XI., 1792. évi XII., XIV., XVI., XVII., 1848. évi III., 1867. évi XII., 1868. évi XXX. tc.-ek rendelkeznek. A hadügyekről és pénzügyekről az 1504. évi I., 1608. évi k. e. V., 1635. évi LXXXVIII., 1681. évi XII., 1715. évi VIII., 1723. évi XVI., 1741. évi XIV., 1791. évi XIX., 1827. évi III., IV., 1848. évi III., 1867. évi XII., 1868. évi XXX., XL., XLII., 1886. évi XX., 1889. évi VI., 1890. évi V., 1890. évi V. tc.-ek. A bírák függetlenségéről az 1492. évi X., 1566. évi XXV., 1791. évi XII., 1869. évi IV. tc.-ek. A vallásszabadságról az 1608. évi k. e. I., 1647. évi V., 1791. évi XXVI., XXVII., 1848. évi XX., 1868. évi LIII., 1895. évi XLII. tc., 1895. évi XLIII. tc.-ek. A közterhek egyenlő és aránylagos viseléséről az 1848. évi VIII. tc. A sajtószabadságról az 1848. évi XVIII. tc. A tanszabadságról az 1848. évi XIX. tc. A nemzeti színről és az

⁴ A történeti alkotmány. Magyarország ősi alkotmánya. Szerkesztette és a bevezető tanulmányt írta: Zétényi Zsolt. Bp., 2009. 42. o. Paczolay Péter: A történeti alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás. In: Magyar konzervativizmus. Hagyomány és Jelenkor. Szerkesztette: Tőkéczi László. Bp., 1994. 29. o. Bónis György: A történeti alkotmány. In: Hitel, 1944.

⁵ Nyugat-Európa alkotmányai. Szerkesztette: Kovács István. Bp., 1988. 96. o.

⁶ Szilágyi Dezső (1840–1901) jogász, politikus, MTA tagja, igazságügy-miniszter, házelnök.

⁷ Képviselőházi Napló 1887–92. XXII. k. 271. o.

⁸ Horváth Attila: A magyar magánjog történetének alapjai. Bp., 2006. 92. o.

⁹ Sashalmi Endre: Abszolutizmus és isteni jogalap. In: Kiss Gergely–Radó Bálint–Sashalmi Endre: Abszolutizmus és isteni jogalap. Bp., 2006. 21. o.

¹⁰ Pauler Gyula: Alaptörvények. In: Egyetemes Magyar Encyclopaedia. Pest, 1860. Schwarz Gyula: Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről. In: Magyar Tudományos Akadémiai Értekezések, 1887. Toldy Ferenc: A magyar birodalom sarkalatos törvényei. Pest, 1866.

¹¹ Hóman Bálint–Szekfű Gyula: Magyar történet. Bp., 1929. V. k. 170. o.

¹² Marcza Henrik: Az 1790/91. évi országgyűlés. Bp., 1907. I. k. 110. o.

¹³ Marcza Henrik: Alkotmánytervezetek 1790-ben. In: Budapesti Szemle, 1906. 397. o.

¹⁴ A magyar irodalom története. Szerkesztette: Beöthy Zsolt. Bp., 1893–1895. II. k. 43–44. o.

¹⁵ Hajnóczy József: Közgazdasági-munkái. Sajtó alá rendezte: Csizmadia Andor. Bp., 1958.

¹⁶ Fényes Elek: Magyarország statisztikája. Pest, 1842–43. II. k. 1. o.

¹⁷ Magyarországi sarkalatos törvényei, államjogi fejlődése 1848-ig. Gróf Széchenyi István hagyományaiból. Pest, 1964.

ország címeréről az 1848. évi XX. tc. A nemzetiségi egyenjogúságról az 1868. évi XLIV. tc.

Erdély sarkalatos törvényeihez az 1691-es Diploma Leopoldium, a három nemzet unióját deklaráló Approbáták I. Rész I. Cím, a Compiláták II. Rész I. Cím, az öröklési rendet meghatározó 1744. évi erdélyi II. és III. tc., valamint az ország sarokjogait tartalmazó 1791. évi erdélyi III., IV., VI., VIII., X., XI. tc.-ek tartoztak.

2. A magyar történeti alkotmány kialakulása

A magyar történeti alkotmányt sokan egészen a vérszerződésig vezetik vissza.¹⁸ A szerződés szerint a törzsek vezetői Árpád családjából fogják a továbbiakban a fejedelmet választani, az alkalmasság szerint, ami többnyire egybeesett a család seniorjának személyével. A vezér megtartja szabadságukban a fegyverviselő férfiakat és a fejedelmi tanácsában a törzsek vezetőit. A vérszerződés tehát már jó néhány évszázadokon át ható jogintézményt ismert: az alkalmas személy megválasztása és bemutatása, majd az elfogadás. A kiválasztott pedig vezéri esküt tesz a szerződés betartására.¹⁹

Szent István a kereszténység felvételekor egyértelműen Nyugat-Európához és a Római Katolikus Egyházhoz csatlakozott. Az egyház a keresztény királyság számára ideológiai és anyagi erőt, a társadalomnak pedig új hitet, keresztény erkölcsöt, művelődést és európai kitekintést adott.²⁰ A hatalom gyakorlását a keresztény erkölcsi normáknak vetette alá: ha az uralkodó nem tartotta be az isteni törvényeket, akkor az egyház vezetői bűnbánatra, vezeklésre kényszeríthették és végső soron meg is foszthatták a trónjától.²¹ Az uralkodást tehát szolgálatnak, „*minisztériumnak*” tekintették, amelyet a köz javára, a hívő közösség lelki üdvére kell gyakorolni. Szent Ágoston azt tanította, hogy az igazságtalan törvény nem is törvény.²²

A kereszténység a pogány mentalitással szemben visszaadta az emberek hitét az igazságban és az egyéni élet értelmében. Kimondták, hogy Isten előtt minden ember egyenlő, felszámolták a rabszolgaságot, a társadalmi néposztályokat közelítették egymáshoz.

A boldogulást munkával és nem más kárára képzelték el. A munka többé nem szegény, hanem élet alapja és önmagunk megszentelése.²³ Az egyház támogatta a társadalom elesetteit: a betegeket, árvákat, vakokat, mozgássérülteket, gyengeelméjűeket.

Magyarország vallási szempontból is Európa közép-pontjában fekszik. Tőlünk keletre már nincs olyan állam, ahol a lakosság jelentős része katolikus lenne, nyugatra pedig ortodox. Hazánk a legészakibb terület, ahová az iszlám elterjedhetett, tőlünk délre és keletre viszont a protestáns egyházak már nem jutottak el. Éppen ezért Magyarországon Szent István korától kezdve mindig is meghatározó volt a vallási türelem.

A nyugati kereszténységhez való csatlakozás előnyei hamarosan megmutatkoztak. A VII. Gergely pápa (1073–1085) által kezdeményezett gregoriánus reform jelentőségét mindmáig nem dolgozták fel kellő körültekintéssel a történészek, pedig gyökeres fordulatot hozott a politikai és a vallási szféra, a világi és a lelki hatalom, az egyház és az állam viszonyában is. Az egyház szabadságának kivívásával a szabadságnak egy teljesen új koncepciója jelent meg az európai gondolkodásban, amely nélkül a modern politikai intézmények létrejötte nem érthető meg. Kialakult és elfogadottá vált az az elv, miszerint az emberi életnek van egy olyan szférája, területe, amely nincs alávetve a világi hatalomnak, hanem teljesen független és autonóm.²⁴

Az aranybullák évszázada is az 1215. évi IV. Lateráni zsinat hatására kezdődött. Az egyházi jogi szabályok írták elő, hogy az állam csak jogilag rendezett szabályok szerint működhet. Az 1222. évi Aranybulla az első olyan törvényünk, amelyet a politikai nemzet kívánságára alkottak meg és amiben a király hozzájárul jogainak korlátozásához,²⁵ bár csak Nagy Lajos 1351. évi törvényével vált a sarkalatos nemesi jogok alapjává.²⁶ Az Aranybulla alapján deklarálta Werbőczy István Hármaskönyve I. Rész 9. cikkelyében, hogy a nemeseket „*előzetes idézés vagy perbe hívás és törvényes elmarasztalás nélkül, senkinek unszolására, panaszára vagy kérésére személyükben senki sehol le nem tartoztathatja*.” (Vö.: az 1896. évi XXXIII. tc. 95., 97., 101., 141–147., 152., 153., 158., 165., 170., 267., 268., 296., 476., 537. §-ával.) Werbőczy az ellenállási jogot is a nemesi jogok közé sorolta. Ennek megfelelően hivatkozhatott rá Bocskai István, Bethlen Gábor, I. Rákóczi György, a Wesselényi-összeesküvésben résztvevők, Thököly Imre. Bár a magyar rendek a Habsburgok kérésére az 1687. évi országgyűlésen lemondtak az ellenállási jogukról, nem merül feledésbe, hiszen II. Rákóczi Ferenc híres *Resrudescunt inclitae gentis Hungariae vulnera* kezdetű kiáltványa és az 1790-es

¹⁸ Bartal György: *Commentariorum ad historiam status jurisque publici Hungariae aevi medii libri XV*. Posonii, 1847. I. k. 109–149. o. Cziráky Antal József: *Conspectus juris publici regni Hungariae ad annum 1848*. Pest, 1851. 3–6. o. Virozsil Antal: *Encyclopaedie und Methodologie des juridisch-politischen Studiums oder der gesammten Rechts- und Staatswissenschaften*. Pest, 7. S. Hajnik Imre: *Magyar alkotmány és jog az Árpádok alatt*. Pest, 1872. 57. o. Timon Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Bp., 1919. 44. o.

¹⁹ Zlinszky János: *Történeti alkotmányunk fejlődése I. rész*. In: *Magyar Szemle*, 2002/3–4. 28. o.

²⁰ Erdő Péter: *A szentistváni egyházszervezés és Európa*. In: *Sanctus Stephanus et Európa 6 Szent István és Európa*. Szerkesztette: Hamza Gábor. Bp., 1991. 32. o.

²¹ *Magyar alkotmánytörténet*. Szerkesztette: Mezey Barna. Bp., 2002. 183. o. Pl. Nagy Károly fiát, Jámber Lajos császárt a frank püspöki kar alkalmatlannak minősítette az uralkodásra és átmenetileg megfosztotta a hatalomtól.

²² Bolberitz Pál–Gál Ferenc: *Aquinói Szent Tamás filozófiája és teológiája*. Bp., 1987. 151. o.

²³ Zsolnay Imre: *Bizáncról a bolsevizmusig*. Bp., 1993. 24. o.

²⁴ Szántó Konrád: *A katolikus egyház története*. Bp., 1983. I. k. 364. o.

²⁵ Kristó Gyula: *Az Aranybullák évszázada*. Bp., 1976.

²⁶ Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány és jogtörténet*. Bp., 1946. 29. o.

nemesi-rendi reformerek egyaránt az Aranybulla 31. cikkelyére hivatkoztak.²⁷

Martinovics Ignácot és társait 1795. május 20-án a Vérmezőn lefejezték. Egy szelíd paptanár, Virág Benedek ezután lefordította magyarra az Aranybullát.²⁸

Az Aranybulla egyúttal egy új korszak nyitánya is volt. Egyre erőteljesebben érvényesült a hűbériség magyarországi változata, a familiaritás.²⁹ A hűbéri szerződés ugyan nem egyenlő rangú emberek között jött létre, mégsem eredményezett feltétlen engedelmisséget. A vazallus hűséggel tartozott hűbérurának, de csak olyan katonai szolgálatot vagy igazgatási feladatokat tartozott ellátni, amelyek nem álltak ellentétben a szabad ember méltóságával és az egyház, illetve a király iránti tisztelettel. A szerződéses viszony a hűbérurat is kötelezte. A hűségért ellenszolgáltatást tartozott adni és védelmet nyújtani vazallusának. Amennyiben a kölcsönös kötelezettségekkel járó, visszerhes szerződést a hűbérúr nem tartotta be, a vazallus felszabadult kötelezettségei alól.

Magyarországon a rendiség a XIII. századtól³⁰, a rendi állam pedig a XV. századtól számítható. A rendi államban a király kénytelen a hatalmát megosztani a rendekkel. A királyt a rendi országgyűlésen választják meg és megválasztása fejében esküt tesz a rendi alkotmányra és hitlevelet bocsát ki, melyben ígéretet tesz az őt megválasztó rendeknek, hogy a nemzet jogait tiszteletben tartva gyakorolja hatalmát.³¹ Magyarországon működik Európa egyik legrégebbi parlamentje, hiszen az első országgyűlést még III. András hívta össze 1290-ben.³² Az 1608. évi k. u. l. tc. szabályozta az Alsó- és Felsőtábla szervezetét, ezzel stabilizálódott a kétkamarás országgyűlési rend.

Az országgyűlés megszerezte az adómegajánlás jogát és emiatt a királyok kénytelenek lettek rendszeresen (általában háromévente) összehívni a diétát. Kialakult a törvényalkotás mindmáig meghatározó alapelve: az országgyűlés által megszavazott törvényjavaslatot a király szentesíti, aláírja, lepecsételi, kihirdeti és megküldi a törvényhatóságoknak. Ezzel a törvény vált a legmagasabb szintű jogforrássá és elfogadottá vált az az alapelv, hogy az alkotmányos jogokat csak törvénnyel szabad szabályozni. (Ezért is volt érvénytelen II. József összes rendelete, még az is, amit halálos ágyán nem vont vissza.³³)

A teokráciát felváltotta a népfeltség elve, amely szerint minden hatalom és jog forrása a nemzet, amely alatt akkoriban a kiváltságos rendeket értették. Az uralkodó a nemzet megbízásából gyakorolja a hatalmát és a nemzetnek felelős. A magyar nemesség büszke öntudattal képviselte a nemzetet, de bizonyos értelemben az alávett „népet” is. Az ország közjogi helyzetét, alkotmányát a király és a nemzet közötti hatalomátruházó szerződést Magyarországon egyedülálló módon fejezte ki a szentkorona-tan.³⁴ A nemesség a fejedelemtől, a fejedelem viszont a nemességtől nyeri hatalmát és kiváltságát. A magyar állami főhatalom a Szent Koronáé és csak ennek birtokában a királyé. Vagyis azok a királyi jogok, amelyeket a király ipso jure gyakorolt, csak a Szent Korona által illetik meg.³⁵ A politikai nemzet közéletben részt vevő egységének szimbóluma. Ez tulajdonképpen megegyezik a modern alkotmány azon tételével, amely az egész nemzetnek adja a szuverenitást. Werbőczy István Tripartitumában leírta, hogy a király és a nemzet együtt gyakorolják a hatalmat. A törvényhozó hatalmat egységben, a közigazgatásit pedig megosztottan. A központi hatalmat a király az ország főurai és főpapjai révén, a helyi hatalmat pedig a nemesség gyakorolhatja, amely egyenlő rangú a központi közigazgatási hatalommal. Ez az osztott hatalom, a helyi önkormányzat még az alkotmányos kontroll jogával is rendelkezett. Így a rendi alkotmány védőbástyájává Eckhart Ferenc által „specifikus magyar intézménynek” nevezett³⁶ nemesi vármegye vált. A jómódú középnemesség soraiból választott vármegyei tisztikar mind anyagi, mind pedig egzisztenciális módon függetlenítette magát az abszolutizmusra törekvő Habsburg uralkodókkal szemben. Ezzel kapcsolatban alakult ki a vis inertiæ joga, amelyet a nemesi közvélemény az 1545. évi XXXIII. tc.-ből vezetett le. Eszerint a vármegye közönsége a törvénybe ütköző vagy az alkotmány szellemével ellentétes uralkodói vagy dikasztériális (központi kormányzások által kibocsátott) normák végrehajtását megtagadhatta. Különösen az országgyűlés összehívása nélkül, II. József és I. Ferenc által törvénytelenül kibocsátott adórendeletekkel szemben került sor jelentősebb megyei ellenállásra.³⁷ Kossuth Lajos mint az alkotmány védőbástyájáról írt a vármegyéről: „Akármint legyen bár a kormányforma, [...] a központi hatalomnak mindig municipiális intézmények által kell mérsékelteni, különben centralizációvá fajul, ami akármilyen neve le-

²⁷ Degré Alajos: Az ellenállási jog története Magyarországon. In: Jogtudományi Közlöny, 1980. 369. o.

²⁸ Virág Benedek: II. András Aranybullája, 1222. Pest, 1805.

²⁹ Székfi Gyula: Servienek és familiárisok: vázlat a középkori magyar alkotmány- és közigazgatástörténet köréből. Bp., 1912. Bónis György: Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Bp., 1947. 111. o. Szűcs Jenő: Az utolsó Árpádok. Bp., 1993. 19. o.

³⁰ Gericz József: A korai rendiség Európában és Magyarországon. Bp., 1987.

³¹ Bartoniek Emma: A magyar királykoronázások története. Bp., 1987. 54. o.

³² Anglia 1265, Franciaország 1302.

³³ Barta János: A nevezetes tollvonás: II. József visszavonja rendeleteit. Bp., 1978.

³⁴ Eckhart Ferenc: A szentkorona-eszme története. Bp., 1941. Timon Ákos: A szent korona és a koronázás közjogi jelentősége. Bp., 1907. Bertényi Iván: A magyar szent korona. Bp., 1996. 142. o. Zlinszky János: A Szentkorona-tan. In: A Magyar Szent Korona és Szentkorona-tan az ezredfordulón. Szerkesztette: Molnár Tamás et alii. Bp., 1999. 7. o.

³⁵ Károly Róbert is csak akkor lett teljesen legitim módon magyar király, amikor az esztergomi érsek a Szent Koronával megkoronázta.

³⁶ A magyar történetírás új útjai. Szerkesztette: Hóman Bálint. Bp., 1931. 309. o.

³⁷ Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Bp., 1995. 9. o.

gyen is a kormányformának, nem egyéb mint vagy álcázott abszolutizmus.”³⁸

A megyei önkormányzatok szinte teljes autonómiával működtek. A vármegyei közgyűlésen minden országos és helyi ügyet megtárgyalhattak. Megválasztották a megye tisztviselőit, törvénykeztek, helyi jogszabályokat (statutumok) alkottak.

Az igazságszolgáltatást is a szentkorona-tan alapján a király és a nemzet megosztva gyakorolhatták. Nemcsak a hierarchikusan kialakított igazságszolgáltatás terén, hanem a hatásköri megosztásról is. A királyi tábla nem vonhatta magához azokat a pereket, amelyek az úri széket vagy a megyei törvényszéket illetik.

Magyarországon nem alakult ki külön jogászrend, hanem a nemesség vált jogásszá. A kor gondolkodására jellemző, hogy Kitionich János³⁹ Mucius római jogtudóst idézte: „turpest patritio et nobili vivo jus, in quo verstatutur ignorale.” (Szégyen az előkelő és nemes emberre, ha jogát nem ismeri.) Szinte mindegyik nemes ifjú, ha tehette, jogot tanult. 1667-től működött Pázmány Péter által alapított egyetem jogi kara, amely mellé a XVIII. században felsorakoztak a Katolikus, Református és Evangélikus Egyházak által alapított jogakadémiák.⁴⁰

A nemesség legnagyobb része nem praktizált, hanem jogi ismereteit birtoka igazgatásában, a vármegyei és az országos politikában hasznosítja. A jogászok lettek a lelkészek mellett a magyarországi értelmiség legszélesebb rétege.⁴¹ Kiterjedt számuk révén befolyásolni tudták a magyar társadalom értékrendjének alakulását. Így a nemesség mindig jogrendszerben gondolkodott, az évszázados rendi küzdelem mindig jogi síkon folyt. Érdekes, hogy a Habsburg-ház a legtöbb esetben elfogadta ezt a harcmódot. Amikor a bécsi kormány mégis a túlerőben levő fegyveres erejét vetette be, Deák Ferenc így összegezte a magyar politikai irányvonalat: „Mellettünk jog és törvény állnak és a szerződések szentsége, ellenünk az anyagi erő.”⁴² Ezért nevezte a magyar nemzetet Kossuth Lajos „jogásznemzetnek.”

3. A történelmi alkotmány jelentős módosítására irányuló tervezetek, illetve sarkalatos törvények

A XVIII. század utolsó harmadáig az országgyűlésben jobbra a sérelmi politikára jellemző eseti jogalkotás volt a meghatározó. Amikor II. József halála előtt

1790. január 28-i leiratában elrendelte Magyarországnak 1780. évi állapotába való visszahelyezését (II. József rendelkezései közül ez volt az egyetlen, amelyet a magyar közigazgatás készségesen végrehajtott), a magyar nemesi elit már nem elégedett meg az in integrum restitutio-val, hanem elhatározta az egész magyar jogrendszer reformját és modernizációját. A „kalapos király” halála után egymás után adták ki az egyes alkotmány-, illetve reformtervezeteket. Ennyi politikai irat, mint amennyit 1790–91-ben írtak, még 1848-ban és 1861-ben sem jelent meg összesen. Ballagi Géza könyvében 500-at gyűjtött össze.⁴³ Gróf Széchényi Ferenc⁴⁴, gróf Batthyány Alajos⁴⁵, báró Skerlecz Miklós⁴⁶, Ócsai Balogh Péter, Hajnóczy József⁴⁷, Koppi Károly⁴⁸, Berzeviczy Gergely⁴⁹ és a többiek írásai a természetjogi iskolának megfelelően az alanyi jogosultságokat helyezték előtérbe, melyek védelmét az állam köteles biztosítani, amelyekből minél többet kell az ország polgárainak biztosítani. A természetjogi iskola fogadtatta el azt az elvet, hogy a jognak ki kell terjednie a kormány, a kormányzottak, valamint a közigazgatás és az egyes emberek közötti viszonyok szabályozására. Éppen ezért a természetjogi iskola tanításai szorosan összekapcsolódtak a társadalmi szerződés gondolatával, amely 1790-től a magyar nemesség körében rendkívüli népszerűségnek örvendett. Különösen az elméletnek az a része, amely szerint a nép és az uralkodó, mint egyenlő jogú felek állnak egymással szemben. (Ezzel a szentkorona-tant is modernizálták.) Arra hivatkoztak, hogy a társadalmi szerződés, mint minden kétoldalú szerződés bármikor felbontható, de nemcsak az uralkodó, hanem a nép részéről is. Mivel II. József egyoldalúan megszegte a társadalmi szerződést, így a nép felszabadult kötelezettségei alól és egy új szerződést (természetesen a nemességre nézve sokkal kedvezőbb feltételeket tartalmazót) kell kötnie II. Lipóttal.⁵⁰

A Montesquieu által képviselt hatalommegosztás elmélete rövid idő alatt nagy tekintélyre tett szert Magyarországon. A törvények szelleméről című könyv szerzője származására büszke nemes, aki a magyar nemességről elismerőleg nyilatkozott.⁵¹ A fékek és elensúlyok kialakításával az abszolutizmusra törekvő királyi hatalmat lehetett korlátozni.

⁴³ Ballagi Géza: A politikai irodalom 1825-ig. Bp., 1888. 285. o.

⁴⁴ Fraknoi Vilmos: Gróf Széchényi Ferenc. Bp., 1902.

⁴⁵ Csaba Jenő: Gróf Batthyány Alajos „Ad amicam aurem” című munkája. Bp., 1917.

⁴⁶ Berényi Pál: Skerlecz Miklós báró művei. Bp., 1914.

⁴⁷ Bónis György: Hajnóczy József. Bp., 1954.

⁴⁸ Koppi Károly: lus electionis quondam ab hungaris exercitum, historia stripis Arpadianae. Pest, 1790. Horváth Ambrus: Koppi Károly működése. Szeged, 1940.

⁴⁹ H. Balázs Éva: Berzeviczy Gergely, a reformpolitikus. Bp., 1967.

⁵⁰ Marczali Henrik: Az 1790/91. évi országgyűlés. Bp., 1907. I. k. 89. o. Bónis György: Hajnóczy József. Bp., 1954. 177. o.

⁵¹ Montesquieu: A törvények szelleméről. Bp., 1962. XXXI. 32., I. 9., II. 4. o.

³⁸ Kossuth Lajos: Irataim az emigrációból. Szerkesztette: Helfy Ignác, Kossuth Ferenc. Bp., 1880–82. II. k. 181. o.

³⁹ Kitionich János (1560–1619) jogász, Moson vármegye alispánja majd királyi jogügyi igazgató és korona ügyész. A perjogról írt munkáját a Corpus Juris Hungaricihez csatolták.

⁴⁰ Pauler Tivadar: A Budapesti Magyar Királyi Tudományegyetem története. Bp., 1888. Eckhart Ferenc: A Jog- és Államtudományi Kar története. Bp., 1936. 41. o.

⁴¹ Horváth Mihály: Magyarország történelme. Pest, 1871–73. VIII. k. 499. o.

⁴² Deák Ferenc beszédei. Összegyűjtötte: Kónyi Manó. Bp., 1889. III. k. 16. o.

Nemcsak Montesquieu tekintette követendő példának az angol alkotmányt, hanem a magyar jogászok is ekkor ismerték fel a két történeti alkotmány formai hasonlóságát.⁵² Aranka György az „Anglus és a magyar igazgatásnak egyben-vetése” cím alatt megjelent művében, mielőtt az összehasonlításhoz fogna, erősen hangsúlyozta a magyar állam függetlenségét. Majd kijelentette, hogy a magyar alkotmányban a patrimoniális felfogásnak nyoma sincs. A korábbi szakirodalom⁵³ a magyar államfejlődés legkorábbi, XI–XII. századi korszakát jelölte így, amely elmélet szerint az uralkodó hatalmának alapja a magánbirtoka, patrimoniuma. Természetesen Aranka György nem erre az elméletre utal, hanem a XVIII. századi viszonyokat vetíti vissza a korábbi évszázadokra és a Szent Korona fő tulajdonjogát hangsúlyozta. Aranka a legfőbb hasonlatosságot az angol és a magyar alkotmány között abban látta, hogy mindkét országban a főhatalmat megosztották a fejedelem és az ország rendjei között.

Aranka művét – többek között – az ugyane tárgyban, de először latin nyelven megjelent röpirat a „*Conspectus regimis formae regnorum Angliae et Hungariae*” (1790) ihlette.

A *Conspectussal* egy füzetben, két különböző kiadásban azonban egy másik értekezés is olvasható: „*Dissertatio statistica de potestate exequente regis Angliae*” (1790) szerzője nem minden célzatosság nélkül hangsúlyozta, hogy az angolok polgári javaikkal korlátlanul rendelkezhetnek. A parlamentben rendi különbség nélkül választott képviselők tanácskoznak, és nemcsak hogy korlátozzák a király hatalmát, hanem az országgyűlés a hatalom egyetlen forrása. A királyt ugyan nem lehet felelősségre vonni, de a kormány tagjai a parlamentnek felelősek.⁵⁴

Az 1790–91-i országgyűlésen ülésező középne messségre talán a legnagyobb hatást Ócsai Balogh Péter⁵⁵ kéziratos formában terjesztett alkotmánytervezete gyakorolta. Nógrád vármegye követe is a társadalmi szerződés gondolatából indult ki, amelynek értelmében, mivel II. József megszegte a Pragmatica Sanctio-ban kötött kétoldalú szerződést, ezzel megszakadt az örökösödés fonala (filum successionis interruptum), így új szerződést – koronázási hitlevelet kell kötni a

nemesség és a király között. Megfogalmazott követelménye szerint az új szerződésnek rögzíteni kell:

1. A törvényhozás joga a nemesi országgyűlést illeti. Az uralkodó a rendek által előterjesztett törvényjavaslat szentesítését csak egyszer tagadhatja meg.

2. A köznemesség részesedjék a végrehajtó hatalomból. A Helytartótanács szűnjön meg, helyébe az országgyűlés által választott köznemesei szenátus lépjen. A Magyar Kamara csak az országgyűlésnek tartozzon számadással.

Az országgyűlés választja a nádort, a koronaőröket, a megyék a törvények végrehajtói. Az országgyűlés évente tartott ülésein megszavazza az adókat, rendelkezik a nemesi felkelés meghirdetéséről. Az országgyűlést csak a rendek halaszthatják el, de három évnél nem hosszabb időre.

3. Magyarország a többi tartománytól közigazgatásilag elválasztandó. „Ezért a hitlevélben világosan és szabatosan ki kell fejezni, hogy Magyarország, mint a külsőben teljesen elválasztandó.”

Idegen katonák az országban nem tartózkodhatnak.

4. A király az országgyűlés hozzájárulása nélkül nem üzenhet hadat és nem köthet békét. A katonaság a királynak és az országnak is tegyen esküt.

5. A protestáns vallások bevett felekezeteinek legye-nek. A városok és az adózó nép ügyére vonatkozó jogszabályokat egy bizottság dolgozza ki.

6. Erdély egyesüljön Magyarországgal.⁵⁶

A jezsuita társaságból még felszentelése előtt kilépő és a joggyakorlatot félbehagyó gróf Batthyány Alajos 1790–91-ben négy kötetben kiadott, „*Ad amicem aurem*” címmel, latin nyelven írt nagy hatású művével a francia felvilágosodás morál- és jogfilozófiai hatású alkotmányreformokat ajánlott honfitársainak. Állam-eszméje a jogegyenlőség alapján szervezett monarchia, melyben az egyén szabadságát nem korlátozza a rendi jog, és amelyben a hatalmi ágakat elválasztják és így korlátozzák az uralkodó hatalmát. A király az országgyűlés által választott állandó tanáccsal egyetértve bocsáthatná ki a rendeleteit.

A reformok bevezetése azért is fontos, mert ezzel lehet megelőzni a forradalmat. Korlátozná ezért még a vagyoni különbségeket is. A kiváltságokra pedig úgy tekintett mint a barbárság maradványaira. Hirdette a felekezeti egyenlőséget. A jobbágyságot a földesúri joghatóság alól felszabadítaná és szerződéses viszony-ná alakítaná át. Ennek megfelelően szabad költözési, birtokszerzési és hivatalviselési joggal ruházta volna fel. Megyénként két-két megválasztott követ képviselné őket az országgyűlésen.⁵⁷

⁵² Aranka György: *Anglus és magyar igazgatásnak egybevetése*. Kolozsvár, 1790. Concha Győző: *Az angol irány politikai irodalmunkban a múlt század végén*. In: Erdélyi Múzeum, 1880/2. Andrassy Gyula: *Anglia és Magyarország alkotmányos fejlődése*. In: Budapesti Szemle, 1927. Fest Sándor: *Magna Carta – Aranybulla*. In: Budapesti Szemle, 1934. Fest Sándor: *Párhuzam az angol és a magyar alkotmány között a XIII. században*. In: Budapesti Szemle, 1941. Handel Béla: *Volt-e párhuzam az angol és a magyar alkotmányfejlődés között a középkorban?* In: Századok, 1942/1–3.

⁵³ Lásd: Mályusz Elemér: *A patrimoniális királyság*. In: *Társadalomtudomány*, 1933. 37. o.

⁵⁴ Závodszy Géza: *Zinner János, az angol alkotmány első hazai ismertetője*. In: *Magyar Könyvszemle*, 1987/1. 10. o.

⁵⁵ Horváth István: *Ócsai Balogh Péter élete és munkássága (1748–1818)*. In: *uő.*: *Eszmék, eszmények magatartások*. 150 év politikusi Nógrádban 1790–1940. Történeti tanulmányok. Salgótarján, 1995. 30. o.

⁵⁶ Mályusz Elemér: *Sándor Lipót főherceg iratai. 1790–1795*. Bp., 1926. 10. o. Mályusz Elemér: *A köznemesség küzdelme a társadalmi vezető szerepért 1790*. In: *Protestáns Szemle*, 1926/4. 222. o. Kosáry Domokos: *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon*. Bp., 1983. 334. o.

⁵⁷ Csaba Jenő: *Gróf Batthyány Alajos „Ad amicem aurem” című munkája*. Bp., 1917. 6. o. Ballagi Géza: *A politikai irodalom Magyarországon 1825-ig*. Bp., 1888. 322. o. Pruzsinszky Sándor: *Természetjog és politika a XVIII. századi Magyarorszá-*

1790–91. évi országgyűlés idején Hajnóczy József⁵⁸ már elismert szaktekinélve a magyar alkotmányjognak. Nemcsak konkrét tárgyakban nyújtott segítséget, hanem közjogi értekezések sorával próbálta befolyásolni az országgyűlés alakulását. Már 1790 februárjában készen volt az *„Egy hazafi gondolatai néhány, az országgyűlésre tartozó dologról”* című kézírata, tavasszal készült el a *„Propositiones...”,* nyáron pedig *„A magyar országgyűlésen javaslandó törvények lényege”* című értekezés. 1791-ben, de még az országgyűlés alatt jelent meg nyomtatásban a *„Közjogi értekezés a királyi hatalom korlátairól Magyarországon”* című munka, az országgyűlés feloszlása után pedig a *„Magyarország országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés.”* 1792-ben pedig *„A katolikus egyházi rendről Magyarországon alkotott törvények kivonata”* és *„A különféle közterhekről szóló értekezés.”*

Hajnóczy József szerint bármelyik törvény megváltoztatása természetes jog. A Corpus Jurisban felsorolt régi törvényeket hatályon kívül kell helyezni és egy új társadalmi szerződés alapján, egy új alkotmányt kell készíteni. A király személye továbbra is szent és sérthetetlen maradna, de az alkotmányos monarchiának megfelelően az országgyűlés korlátozná a hatalmát. A királynak megmaradna a törvényhozásban a vétőjoga, azaz a törvények szentesítését megtagadhatja. Az országgyűlés kizárólagos törvényhozói jogkörei közé tartoznak: 1. A királyválasztás, 2. koronázás, 3. nádorválasztás, 4. koronaőr-választás, 5. törvényalkotás, 6. adómegajánlás, 7. segélymegajánlás, 8. általános felkelés, 9. a szabad királyi városoknak ülés- és szavazati jog adása az országgyűlésen, 10. honfűsítés (ha az országgyűlés idején kerül rá sor), 11. királylányok kiházásítása, 12. határkiigazítás, 13. taksák szabályozása, 14. nevelésügy, 15. közigazgatási, katonai és közgazdasági rendszer.

A király nem hozhat olyan ügyekben rendeleteket, melyek kizárólagosan az országgyűlés törvényalkotási hatáskörébe tartoznak. Az Aranybullában meghatározott ellenállási jog pedig nemcsak a rendeket, hanem az egész nemzetet megilletné.

Az országgyűlésnek nem a rendeket, hanem a nemzetet kell képviselnie. Ezért a negyedik, városi rendbe be kell sorolni az összes nem nemesi földbirtokost, s őket, birtokaik arányában kell képviselőhöz juttatni. Egyúttal a birtokszerzési képességet minden magyar állampolgárra kiterjesztette volna. A hivatalviselést pedig nem nemességhez, hanem a birtokhoz kötötte volna. Alacsonyabb hivatalokat azért azok is betölthetnek, akiknek nincs birtokuk.

A Hármaskönyv I. Rész 9. cikkelyében nemesi előjogot, amely szerint nemest csak idézés és törvényes ítélet alapján lehet elfogni, kiterjesztette volna a városi

polgárookra és azokra, akik az úri joghatóságtól mentes ingatlan telekkel rendelkeztek. Tehát nem mindenkire.

A nemesi adómentességet azonban megszüntette volna, hiszen a nemesi felkelés elveszítette jelentőségét.⁵⁹

A különböző alkotmánytervezetek és egyéb reformokat pártoló javaslatok hatására született meg az 1790–91 évi országgyűlés jó néhány törvénye: a nádorválasztásról (V. tc.), a Szent Korona Budára hozataláról (VI. tc.), Magyarország függetlenségéről (X. tc.), a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról (XII. tc.), a vallásszabadságról (XXVI–XXVII. tc.), a jobbagyok szabad költözéséről (XXXV. tc.), a zsidókról, (XXXVIII. tc.), a kínvallatás betiltásáról (XLII. tc.), nem-nemeseknek is megadták a fellebbezési jogot (XLIII. tc.), és végül bizottságokat küldtek ki az alkotmány módosításának és különböző törvénykönyvek kidolgozására (LXI. tc.).⁶⁰

A reformok folyamatát az ún. Martinovics-féle összeesküvés kíméletlen megtorlása⁶¹ egy időre megakasztotta. Hatásuk mégis *„búvópatakként”* tört elő a reformkorban.⁶²

A reformkorban taktikai megfontolásból, inkább a magánjogi és a büntetőjogi javaslatokkal foglalkoztak. Természetesen ezek a reformjavaslatok szorosan kapcsolódtak az alkotmányjog által is szabályozott területekkel: nem nemesek birtokbírhatása, magántulajdon biztosítása, törvény előtti egyenlőség, büntetőjogi garanciák és a büntetőjog humanizálása. Ennek eredményeként születettek meg az 1793–94-es országgyűlés által elfogadott kereskedelmi törvények⁶³ és készült el Deák Ferenc vezetésével az 1843-as büntetőjogi reformjavaslat.⁶⁴ Az ezernyolcszáznegyvenes években már bátrabban foglalkoztak alkotmányjogi kérdésekkel is. Vita bontakozott ki pl. a magyar vármegyék jövőjéről. Kossuth Lajos és a köré csoportosuló ún. municipalisták szerint a parlamentnek felelős kormány önmagában nem ad elegendő védelmet a hatalom esetleges visszaéléseivel szemben. A vármegyék alkotmányvédelme – amint ezt a több évszázados gyakorlat is bizonyítja – további biztosítékot adhat. Kossuth Lajos nyilatkozatát az óta is többször idézték: *„...megyei institutio, ha képviselői rendszerre alapítva a népszabadsággal összhangzásba hozatik s hivatásainak gyakorlatában a kor igényeihez idomítottatik, a kor individuális jogélvezetének leghatályosabb orgánuma,*

⁵⁹ Hajnóczy József közjogi-politikai munkái. Sajtó alá rendezte Csizmadia Andor. Bp., 1958. Hajnóczy József. Válogatta, bevezetést és a jegyzeteket írta: Poór János. Bp., 1998.

⁶⁰ Az 1790–91: 67. tc. és az 1825–27: 8., 9. és 15. tc. alapján létrejött regnicoláris bizottságok kiadványainak bibliográfiája. Összeállította: Bibó István. Bp., 1977.

⁶¹ Fraknói Vilmos: Martinovics és társainak összeesküvése. Bp., 1880. Barta János: Illúziók és realitások a magyar jakobinusok mozgalmában. In: Századok, 1995/4. 883. o.

⁶² Szalay László: Publicista dolgozatok. Pest, 1847. II. k. 16. o.

⁶³ Horváth Attila: A magyar magánjog történetének alapjai. Bp., 2006. 377. o.

⁶⁴ Az 1843-iki büntetőjogi anyaggyűjteménye. Szerkesztette: Fayer László. Bp., 1896. I–IV. k.

gon. Batthyány Lajostól Martinovicsig. Bp., 2001. 23. o. Concha Győző: A '90-es évek reformszemélyei. Bp., 1985. 119. o.

⁵⁸ Életről és munkásságáról: Bónis György: Hajnóczy József. Bp., 1954.

*ügy nemzetünknek semmi európai intézményért, semmi szabatos papírgondolatáért cserébe nem adható, becses drága kincse lehet.*⁶⁵

A centralisták önálló hatáskörű, de a parlamentnek felelős kormányt és garantált szabadságjogokat követeltek és úgy vélték, hogy ezzel szemben nem tartható tovább a magyar vármegyéknek a rendi alkotmány által biztosított széles körű jogosítványai. Természetesen a megyéket nem szüntetnék meg csak alaposan átalakítanák.⁶⁶

Az 1843–44. évi országgyűlés részeredményei (magyar államnyelv 1844. évi II. tc., nem nemesek birtokképesége 1844. évi IV. tc., nem nemesek hivatalviselése 1844. évi V. tc.) után, az 1847-ben összehívandó országgyűlés előtt tették közzé az Ellenzéki nyilatkozatot, amely bevezetőjében megemlékezett az alkotmányos és nemzeti sérelmekről és leszögezte, hogy ezek megismétlődését csak a következő alkotmányos reformok megvalósulása zárhatja ki: közteherviselés, törvény előtti egyenlőség, kötelező úrbéri megváltás, az ősiség megszüntetése, a költségvetésnek az országgyűlés általi ellenőrzése, a népképviselő, az országgyűlésnek felelős kormány kinevezése.⁶⁷

Az 1848-as forradalom lehetővé tette, hogy a rendi képviselői monarchiát alkotmányos monarchiává alakítsák át. Nem teljesen új, kartális alkotmányt készítettek, hanem a jogfolytonosságot megőrizve, a korábbi alkotmányt módosították. Ez azért is volt lehetséges, mert nem egy abszolút monarchiával szemben kellett megfogalmazni az új jogszabályt, hanem az utolsó rendi országgyűlés nyilatkoztatta ki, hogy nem a kiváltságos osztályok, hanem az egész nemzet képviselőiben jár el. A rendszerváltozás tehát nem jogfosztással történt, mint a francia forradalom esetében, hanem jogkiterjesztéssel. A Szent Korona joghatósága alá vonták a nem nemeseknek minősülő állampolgárokat is. Ennek jelentőségére jellemző adat, hogy Magyarország minden öt lakosából négynek alapvető jogviszonyait változtatták meg az áprilisi törvények.⁶⁸

Az 1790 óta elhangzott javaslatok és külföldi példák, elsősorban az angol és az 1831-ben kiadott belga alkotmány⁶⁹ alapján három hét alatt készültek el a korszakalkotó törvények.

Az alkotmányosság követelményeit a legfőbb vonásokban teljesítették.⁷⁰ Garantálták a magántulajdon szentségét (1848. évi III. tc. 32. §). A népképviselői választójog és az országgyűlés szabályozásával megvaló-

sították a népszuverenitás és a népképviselő elvét (IV. és V. tc.-ek). A második kamarát a későbbiekben először a főrendiházi törvénnyel (1885. évi VII. tc.), majd a felsőházi törvénnyel (1926. évi XXII. tc.) szabályozták.

A főrendiházi törvény szerint elveszítették tagságukat a szegényebb – évi 3000 Ft-nál kevesebb föld- és házadót fizető – főrangúak, a címzetes katolikus püspökök és a főispánok. Főrendiházi tagságot kaptak a református és az evangélikus egyház 3-3 püspöke, továbbá 3-3 főtisztviselője és az unitáriusok egyik elnöke, a királyi kúria elnöke, a budapesti ítéltábla elnöke és megalakulásától kezdve a Közigazgatási Bíróság elnöke és másodelnöke. Emellett a király – a kormány javaslatára – 50 főrendiházi tagot élethosszig tartó ideig delegálhatott a főrendi házba.⁷¹

A felsőházi reform céljaként megfogalmazták, hogy „az első kamarában érvényesülő politikai pártszempontok mellett hivatásos képviseletet adjon a szakszerűségnek és egyes társadalmi osztályok érdekeinek”. Ezért örökös jogon a Habsburg-Lotharingiai ház állandóan Magyarország területén lakó, 24 esztendőnél idősebb férfitagjai. Hivatal és méltóság alapján felsőházi tagok lettek egyes magas állami tisztviselők: koronaörök, a legfőbb bíróságok vezetői, a koronaügyész, a honvédség vezérkari főnöke és rangidős tábornoka stb. Az ún. bevett vallások, a katolikus, református, evangélikus, unitárius, görögkeleti és az izraelita egyház vezetői. Választás útján kerültek be a felsőházba a legalább 2000 pengő földadót fizető főnemesi családok 24. événél idősebb férfitagjai, a területi és testületi önkormányzatok, az Országos Vitézi Szék, a Magyar Tudományos Akadémia, az egyetemek és főiskolák, a Magyar Nemzeti Múzeum, valamint a Budapesti Áru- és Értéktőzsde kiválasztott reprezentánsai.⁷²

A hatalmi ágak elválasztása, a független, az országgyűlésnek felelős kormány felállítását az 1848. évi III. tc.-kel történt meg. A közigazgatás és bíróságról egyértelmű elválasztását és a bírói függetlenséget a későbbiekben az 1868. évi IV. tc. rendezte.⁷³ A törvények primátusát az 1790. évi XII. tc. már deklarálta. A törvények uralmát és a jogállamiságot azonban csak a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. valósította meg. A Közigazgatási Bíróság a legfontosabb különbíróság lett. Ez a testület tette lehetővé, hogy az állampolgárok a közigazgatási hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben bírói úton kereshessenek jogorvoslatot.⁷⁴

⁶⁵ Stipta István: Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In: Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója. Szerkesztette: Balogh Judit. Debrecen, 2004. 111. o.

⁶⁶ Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Bp., 1995. 12. o.

⁶⁷ Deák Ferenc beszédei, 1829–1847. Összegejtette: Kónyi Manó. Bp., 1882. I. k. 611. o.

⁶⁸ Somogyi Éva: Abszolutizmus és kiegyezés. Bp., 1981. 16. o.

⁶⁹ Concha Győző: Újkori alkotmányok. Bp., 1884. I. k. 18. o.

⁷⁰ Az alkotmányosság követelményeit lásd: Alkotmánytan. Szerkesztette: Kukorelli István. Bp., 1994. 17–19. o.

⁷¹ Vörös Károly: A főrendiház 1885. évi reformja. In: Rendi társadalom – polgári társadalom. I. Szerkesztette: Á. Varga László. Salgótarján, 1987. 397. o. Püski Levente: A liberális alkotmányosság és az 1885. évi főrendiházi reform. Történeti tanulmányok I. Szerkesztette: L. Nagy Zsuzsa és Veress Géza. Debrecen, 1992. 67. o. Szalai Miklós: Az 1885-ös főrendiházi reform. In: Múltból a jövőbe. Tanulmányok. Szerkesztette: Pölöskei Ferenc, Stemler Gyula. Bp., 1997. 41. o.

⁷² Püski Levente: A magyar felsőház története, 1927–1945. Bp., 2000. 19. o.

⁷³ Máthé Gábor: A magyar burzsoázia igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875. Bp., 1982. 35. o.

⁷⁴ Stipta István: A magyar bírósági rendszer története. Debrecen, 1997. 150. o.

A törvény előtti egyenlőséget nem deklarálták kifejezetten, de erről szóltak a VIII–XIII. tc.-ek.

Az emberi jogok közül az egyesülési és gyülekezési jogra úgy tekintettek, mint amelyeket már szokásjogi úton megvalósítottak⁷⁵, emellett ezeket a szabadságjogokat szabályozó törvényjavaslatokat a király valószínűleg nem szentesítette volna, ezért csak a sajtó-, vallás- és a tanszabadságot deklarálták (XIII–XX. tc.-ek).⁷⁶

A vallásszabadságról már korábban is születtek törvények: Erdélyben 1557-ben az evangélikusokat, 1564-ben a reformátusokat és 1568-ban pedig az unitáriusokat emelték a bevett vallások közé. Magyarországon az 1608. évi k. e. I. tc. deklarálta a protestánsok vallásszabadságát, de bevett vallássá az 1790. évi XXVI. tc.-kel lettek, egy időben a görögkeleti vallással (1790. évi XXVII. tc.). Az izraelita vallást az 1895. évi XLII. tc. tette bevett vallássá. (Vö.: az 1895. évi XLIII. tc.-kel a vallás szabad gyakorlásáról).

4. A jogfolytonosság visszaállítása és a kiegyezés

Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc levere után bevezetett abszolút kormányzati rendszerrel szemben Deák Ferenc egyezséget ajánlott a Habsburg-dinasztiának. Szerinte a kiegyezés kiindulópontja a Pragmatica Sanctio lehetne. Össze kell hívni a magyar országgyűlést (az erdélyi és a horvát képviselőkkel együtt) és elismerni a jogfolytonosságot, majd megkoronázni Ferenc Józsefet. A közjogi kiegyezést végül az 1867. évi XII. tc.-be foglalták, amely lényegében a magyar korona országai és a többi Habsburg-uralom alatt álló országok közötti „közös érdekű viszonyokról s ezek intézéséről” rendelkezett. A Pragmatica Sanctio és ennek a kiegyezési törvény általi értelmezése szerint Magyarország és az osztrák tartományok a közös uralkodó által „feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul együtt birtoklandók”. Ebből következett, hogy „a közös biztosság együttes erővel leendő védelme és fenntartása közös és viszonylagos kötelezettség”. A Pragmatica Sanctio ugyanakkor biztosította, „hogy Magyarország alkotmányos közjogi és belkormányzati önállósága sértetlenül fenntartassék”.

A közös és együttes védelem eszközei a hadügy és a külügy, így ezek közösek és közös az ezekre vonatkozó pénzügy is. A közös ügyeket az uralkodó által kinevezett közös miniszterek irányították, akiknek az ellenőrzését a két országgyűlésből választott 60–60

tagú delegáció végezte. A delegációkat az uralkodó hívta össze, felváltva Bécsbe és Budapestre.⁷⁷

5. A jogfolytonosság helyreállítása az első világháború után

Az Osztrák Magyar Monarchia első világháborús vereségének hatására IV. Károly 1918. november 13-i eckartsau-i nyilatkozatában nem a trónról mondott le, hanem a királyi hatalom gyakorlásáról, az államügyek vitelében való részvételről, de még ez sem volt érvényes, mert hiányzott a miniszteri ellenjegyzés. Károly uralkodói jogainak megszűnését csak az 1921. évi XLVII. tc.-ben mondta ki a magyar nemzetgyűlés. Együttal deklarálták, hogy „hatályát veszítette és ezzel a királyválasztás joga a nemzetre visszazállt”.

Az államfői hatalom ideiglenes gyakorlásáról szóló 1920. évi I. és II. tc. szerint az ország ideiglenes államfője a kormányzó lett. A kormányzót a nemzetgyűlés titkos szavazással a magyar állampolgárok közül választja, aki kezdetben a királyt helyettesítette, de az 1921. évi XLVII. tc. életbelépése után már a trón nem volt betöltve, így a kormányzó nem a királyt, hanem a királyi intézményt helyettesítette, tehát a kormányzó tényleges államfővé vált.

A történeti alkotmányt a magyar nemzet mindig is megbecsülte. Ezért is nálunk a szélsőséges eszméket valló pártok és mozgalmak (kommunista és fasiszta pártok), melyek szembehelyezték magukat az ország alkotmányával és történeti tradícióival, a lakosság jelentős részének támogatását nem nyerhették el.⁷⁸

6. Teleki Pál korporatív alkotmányreformterve

Gróf Teleki Pál második miniszterelnöksége idején (1939. február 16.–1941. április 3.) terjesztette elő korporatív alkotmányreform tervezetét⁷⁹, melyet véleményezés végett a fontosabb politikai és közéleti tényezőknek elküldött.⁸⁰

⁷⁷ Andrassy Gyula: Az 1867-iki kiegyezésről. Bp., 1896. 5. o. Galántai József: A dualizmus kialakításának egyes kérdései. In: Magyar polgári államrendszerek. Szerkesztette: Pölöskei Ferenc, Ránki György. Bp., 1981. 140. o. Somogyi Éva: A kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában. Bp., 1996. 15. o. Kozári Mónika: A dualista rendszer, (1867–1918). Bp., 2005. 31. o.

⁷⁸ A nyilas szellemiségű pártok az 1939-es választásokon, a náci Németország támogatásával 19%-ot értek el. Lásd: Pintér István: Kényszerpályára szavazó ország – 1939. In: Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998. Szerkesztette: Földes György, Hubai László. Bp., 1999. 202. o. Az 1945-ös választásokon a Magyar Kommunista Párt, a Szovjetunó támogatása ellenére csak 16,85%-ot ért el. Lásd: Balogh Sándor: Szabad és demokratikus választás – 1945. In: Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998. Szerkesztette: Földes György, Hubai László. Bp., 1999. 228. o.

⁷⁹ Teleki Pál alkotmánytervezete. Prímási Levéltár, Esztergom 8497/1940. Pr. sz. Ismerteti: Tóth Zoltán József: Teleki Pál alkotmánytervezete. In: Jogtudományi Közlöny, 1996/12. 538–541. o.

⁸⁰ Püski Levente: A magyar felsőház története 1927–1945. Bp., 2000. 124. o.

⁷⁵ Horváth Attila: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. In: Jogtörténeti Szemle, 2007/1. 4. o.

⁷⁶ Gergely András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In: A magyarországi polgári államrendszerek. Szerkesztette: Pölöskei Ferenc és Ránki György. Bp., 1891. 50. o. Károlyi Árpád: Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt. Bp., 1936. 58. o. Nagy Miklós: Ghyczy Kálmán mint nádori ítélőmester. In: Budapesti Szemle, 1930. 10. o.

Teleki, mint miniszterelnök, ahogy azt az alkotmánytervezetének bevezetőjében is leírta, rendkívüli feladatra vállalkozott: „*Át kell vezetnünk menetközben ezer év óta korszerűen átépülő és épp ezért vésztállóan haladó magyar hajónkat és legénységét, hazát és népet a ma Scülla és Karübdisz között.*”⁸¹ Ezért egyrészt arra törekedett, hogy a szélsőjobboldal befolyását visszaszorítsa. Ennek a programnak a jegyében, röviddel a kormányalakítás után betiltotta Szálasi pártját és mintegy harminc nyilas vezetőt internáltak. Nem engedte át a magyar vasútvonalakon a német csapatokat és befogadta a lengyel menekülteket. Szociálpolitikai intézkedésként az 1939. évi XVI. tc. a mezőgazdasági munkások feleségeinek özvegyi nyugdíjat adott, az 1940. évi IV. tc. tudatos telepítésekkel életerős kis- és középparaszti birtokok létrehozását határozta el, az 1940. évi XXIII. tc. Országos Népi- és Családvédelmi Alap felállításáról rendelkezett. Teleki a külpolitikájában a „fegyveres semlegeségre” és a területi revíziókra törekedett. 1939 márciusában visszafoglalta Kárpátalját és létrejöhetett a lengyel–magyar közös határ. Az 1940. augusztus 30-i második bécsi döntéssel visszatérhetett Észak-Erdély és a Székelyföld.

A második világháború kezdeti időszakára Magyarországon szinte az egész európai kontinensen egyedül maradt mint független és alkotmányos állam és ezért egyre erősödő német nyomásgyakorlással kellett szembeszegülnie. Ennek jegyében Magyarország csatlakozott a háromhatalmi egyezményhez és engedélyezték a Volksbund működését. A Teleki-kormány elfogadtatta a második zsidótörvényt és előkészítette a harmadikat.

Ebben a bel- és külpolitikai helyzetben készítette el Teleki Pál alkotmánytervezetét, amelyben a parlamentarizmust a korporációs és municipalista elv alapján akarta átalakítani. A tervezet bevezető részében Teleki leszögezte, hogy nagy tisztelettel tekint a magyar történeti alkotmányra, de a válságos helyzetre tekintettel jelentős mértékben módosítaná. A háborús fenyegetés közepette, az individualizmus válságából csak közösség érdekét figyelembe véve lehet kilábalni.⁸² Ennek ellenére nem akarta a német nemzetiszocialista, vagy az olasz fasiszta példát követni: „Magyarországon totalitárius egypártrendszer bevezetése lehetetlen, mert nem fér össze nemzetünk jellemvonásával. *Nem fér össze a magyarságnak rendkívül erős szabadságérzetével, a némettel szemben [...] A magyar nemzetnek – mert kis nemzet – csak szabad országgyűlés lehet képviselője, csak ez lehet politikai formája.*”⁸³

⁸¹ Teleki Pál: Válogatott politikai írások és beszédek. Szerkesztette és az utószót írta: Ablonczy Balázs. Bp., 2000. 443. o.

⁸² Teleki Pál: *Magyar politikai gondolatok. Bp., 1941. 9. o.*

⁸³ Teleki Pál: Válogatott politikai írások és beszédek. Szerkesztette és az utószót írta: Ablonczy Balázs. Bp., 2000. 446–447. o.

A hivatásrendiség és a municipalizmus érdekében az Alsóház 50–55%-át a vármegyék, 38–42%-át a hivatásrendek, 6–8%-át pedig az egyetemet (főiskolát) végzetek választanák. A megyékben és városokban minden választópolgár szavazhat. Aki ezen kívül munkát végez és valamelyik hivatásrendi kamara tagja, az ebben a minőségében is szavazhat. Aki pedig egyetemi, főiskolai végzettséggel is rendelkezik, annak akár három szavazata is lehet.

Az Alsóház által választott 60 tagú közigazgatási és államigazgatási bizottság ellenőrizné a kormány rendeleteit és az államigazgatást. Egyúttal megszüntetné az interpelláció intézményét, mert az már „tiszttára cirkusszá” vált.

Létrehozna emellett az országgyűlési képviselők közül és bírákból egy olyan bíróságot, „*amely magasabb nemzetpolitikai, jogi, azaz bírói és gazdasági (a gazdasági életet ismerő) szempontokat együtt tud mérlegelni és érvényesíteni – mindhármát a legszigorúbb erkölcsi normák szerint*”⁸⁴.

A gazdasági alapon szerveződő hivatásrendek a következők: Mezőgazdasági őstermelők rendje, Ipari rend, Bányászat és kohászati rend, Kereskedelem- és hitelügyi rend, Közlekedésügyi rend, Szabad foglalkozások rendje, Járadékosok rendje (nyugdíjasok, tőkepénzesek, életjáradékosok, házbirtokosok, magánzók rendje).

Ezeket a kategóriákat a későbbiekben módosítani lehet.

A Felsőház összetétele is módosulna. Egyes elemei így az államfő által kinevezettek, az egyházak képviselői, a Nemzeti Bank vezetői, bírák, egyetemi tanárok maradnának, de a megyei képviselet feleslegessé válna. Ugyancsak kizárná a Felsőházból a főrangúakat, akik inkább a jogfenntartás elvét szolgálták. Feltette viszont, hogy a nemesség és a vitézek rendje kapjon-e képviseletet és a köztisztviselők rendjét és az anyák rendjét is felruházta volna felsőházi képviselettel.

A nemzetiségi érdekképviselet érdekében biztosítaná a megyékben a nemzetiségi arányokhoz igazodó képviseletet.

Teleki Pál alkotmánytervezetét 1940 novemberének vége felé széles körben tárgyalták, de a többségi vélemény inkább elutasító volt. Többek között Bethlen István, Hegedűs Lóránt, Kozma Miklós, Egyed István a sajtó hasábjain és egyéb fórumokon kritizálták Teleki elképzeléseit.⁸⁵

7. Az 1946. évi I. tv.

Magyarország Ideiglenes Nemzeti Kormányának 1945. január 2-án a Szovjetunió, az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és a többi Egyesült Nem-

⁸⁴ Teleki Pál: Válogatott politikai írások és beszédek. Szerkesztette és az utószót írta: Ablonczy Balázs. Bp., 2000. 454. o.

⁸⁵ Romsics István: Bethlen István. Politikai életrajz. Bp., 1991. 279. o.

zet ellen folytatott háborúban elismerve Magyarország vereségének tényét, elfogadta az említett három hatalom megbízottja által az összes Egyesült Nemzetek nevében, amelyek Magyarországgal háborút viselnek, előterjesztett fegyverszüneti feltételeket. (Az 1945. évi V. tc.-kel törvénybe is iktatták). Ennek alapján, Magyarországon a békeszerződés aláírásáig a szovjet hadsereg állományából (az Amerikai Egyesült Államok és az Egyesült Királyság képviselői tulajdonképpen csak megfigyelői státust kaptak) egy ún. Szövetséges Ellenőrző Bizottságot hoztak létre, amely ellenőrizte a fegyverszüneti feltételek végrehajtását. A szovjet megszálló hatóság hatáskörrel rendelkezett a kormány tagjai, illetve a köztársasági elnök kinevezése vonatkozásában, politikai utasítások, a pártok működésének engedélyezése, újságok kiadásának jóváhagyása, a rádióállomások, a posta, a távíró, a távbeszélő működésének ellenőrzése, a ki- és beutazások engedélyezése. A Szövetséges Ellenőrzési Bizottság szerteágazó feladatait 700–800 fős apparátussal, központi, kerületi, megyei, városi és üzemi hálózattal intézte. A nagy létszámú hadsereg és hivatal költségeit a magyar államnak kellett állnia, amely 1945–46-ban meghaladta a nemzeti jövedelem 30%-át. Mindemellett a Szövetséges Ellenőrzési Bizottság operatív módon is beleszólt a magyarországi viszonyokba⁸⁶ és Magyarország szuverenitása a békeszerződés aláírása után is 45 évig korlátozottá vált.

Az 1945-ös nemzetgyűlési választások viszonylag zavartalanul zajlottak le és a Független Kisgazdapárt hatalmas, 57%-os győzelmével végződött.⁸⁷ A „választási korrekció” elvét meghirdető kommunisták, akik csak 16,85%-ot kaptak, ezért megkezdték az ún. szalámi taktikájukat. A világháború rettenetes pusztításai után a magyar embereket legkevésbé az államforma kérdése foglalkoztatta, mégis Rákosiék felvetették a köztársaság kikiáltásának gondolatát. Tudták, hogy a Független Kisgazdapárt nem egységes ebben a kérdésben. Várható volt, hogy sokan ellenezni fogják még a probléma felvetését is, mondván, hogy ez nem szerepelt a választási programjukban, ezért erre nem kaptak a választóktól felhatalmazást. A Kommunista Párt emellett egy korlátozott tartalmú köztársaságban a választási arányokat meghaladó befolyást remélt.⁸⁸

A Kisgazdapárt azonban olyan politikai érettségről tett tanúbizonyságot, amire a kommunisták nem számítottak. A párt irányvonalát meghatározó „*paraszti centrum*” Nagy Ferenc, Kovács Béla és Varga Béla, a miniszterelnökkel, Tildy Zoltánnal együtt határozottan

a köztársasági államforma mellé álltak. Varga Béla, a Nemzetgyűlés későbbi elnöke a Független Kisgazdapárt 1946. január 9–11-i frakcióülésén így vallott erről: „*Legitimista családból származom, a király képe ott függött a tisztaszoba falán. Magam is legitimista vagyok. De ma legitimista meggyőződéseim ellenére azt mondom, a köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.*”⁸⁹ Abban bíztak, hogy ezzel a taktikájukkal hatástalanítják a Kommunista Párt támadását, és még talán az új köztársaság által létrehozott intézményekben végre a választási eredményeknek megfelelő pozíciókat tudnak betölteni. Megszűnne pl. a kommunista befolyás alá került Nemzeti Főtanács és Politikai Bizottság. A békekonferencián is kedvezőbb tárgyalási pozíciókkal indulhat egy múltjával teljes mértékben szakító állam.⁹⁰ Kovács István Fejér megyei parasztképviselő még a történelmi folytonosságról sem feledkezett meg. Javasolta, hogy a köztársasági elnök a Szent Koronára tegye le az esküt.⁹¹

A Független Kisgazdapárt törvénytervezetét a párt legtekintélyesebb jogász képviselői (Auer Pál, Erőss János, Pfeiffer Zoltán, Sulyok Dezső, Vásáry István) és a párt vezetői, Nagy Ferenc, Kovács Béla és Varga Béla készítették el. A tervezet a hagyományos hatalommegosztási elvnek megfelelően széles körű jogokkal ruházta volna fel a köztársasági elnököt. Aki a végrehajtó hatalmat az általa kinevezett kormány útján gyakorolja. Emellett az államfőt számos más (képviseleti és főfelügyeleti) jog is megillette. Vagyis nem kell figyelembe vennie a koalíciós pártok vezetőinek vagy a Politikai Bizottságnak a véleményét. Mindemellett bizonyos hadúri jogokat is biztosítani kívántak, ezenkívül a kegyelmezés jogát, a bírák kinevezését, a nemzetközi képviselet és a rendjelek és a kitüntetések jogát. Az államfőt illeti meg a nemzetgyűlés összehívása, az ülésszakok megállapítása és annak feloszlata. A törvényjavaslatot csak egyetlen alkalommal küldhette vissza megfontolás véget.⁹²

Az első fejezet az emberi és polgári szabadságjogok egy részét sorolta fel, a záró fejezet pedig a Szent Koronára való hivatkozással kísérelte meg erősíteni a második világháború után igencsak megtépázott nemzettudatot: „*A Magyar Szent Koronát [...] a magyar nép továbbra is kegyelele tárgyának és a nemzet egysége jelképének tekinti, egy olyan történelmi gondolat külső kifejezésének, amely hosszú időn keresztül egy-*

⁸⁶ Szakács Sándor–Zinner Tibor: A háború „megváltozott természete” – Adatok és adalékok, tények és összefüggések – 1944–1948. Bp., 1997. 32. o. Földesi Margit: A szabadság megszállása. A megszállók szabadsága. Bp., 2009. 127. o.

⁸⁷ Balogh Sándor: Szabad és demokratikus választás – 1945. In: Parlamenti választások Magyarországon 1920–1998. Szerkesztette: Földes György, Hubai László. Bp., 1999. 228. o.

⁸⁸ Pölöskei Ferenc: A köztársasági eszme története Magyarországon. H. és é. n. 174. o.

⁸⁹ Hám Tibor: A második Magyar Köztársaság megalakulása 1946. január 31-én. In: Hiány, 1990. július 18. 14. o.

⁹⁰ Mezey Barna: A köztársasági elnök a magyar jogtörtételemben. In: Köztársasági eszme és mozgalom Magyarországon. Szerkesztette: Pölöskei Ferenc. Bp., 1990. 59. o.

⁹¹ Török Bálint: Magyarország: köztársaság. In: Magyar Nemzet, 1996. február 1. 10. o.

⁹² Föglein Gizella: A köztársasági elnöki jogkör (1946). In: A köztársasági eszme és mozgalom Magyarországon. Szerkesztette: Pölöskei Ferenc. Bp., 1990. 63. o.

*bekapcsolta mindazokat, akik a magyar nemzethez tartozónak vallották magukat.*⁹³

A Magyar Kommunista Párt Jogi Osztálya Rákosi Mátyás utasítására foglalta írásba azt a tervezetet, amelyet valószínűleg Kádár Miklós és Beér János készített.⁹⁴ Ez a törvényjavaslat meglehetősen hevenyészett szövegezésű és meg sem közelítette a kisgazdák elaborátumának színvonalát. Csak néhány alapelvről és rendkívül korlátozott államfői jogokról rendelkeztek volna. A köztársasági elnök a miniszterelnököt csak a nemzetgyűlés Politikai Bizottságának kétharmados többséggel hozott határozata alapján, a minisztereket és a követeket pedig a miniszterelnök javaslatára a Politikai Bizottság abszolút többséggel hozott határozata alapján nevezhette ki. Állami főtisztviselőket a kormány határozata szerint, a szakminiszter előterjesztésére bízhatott meg.

A nemzetgyűlés által hozott törvényeket az államfő csak kihirdethette, nem csak a hozzájárulása, még az aláírása sem kellett. A nemzetgyűlést csak a Politikai Bizottság kétharmados többséggel hozott határozata alapján oszlathatta fel, de arra már nem kapott jogot, hogy össze is hívja. A politikai, emberi és személyes szabadságjogokra vonatkozó kitételek is hiányoztak.⁹⁵

A kommunista párt azért korlátozta volna ilyen rendkívüli mértékben a köztársasági elnököt, mert nyilvánvalóvá vált, hogy a kisgazdák fogják delegálni a leendő államfőt.⁹⁶

Egyfajta kompromisszumos megoldásként jellemezhető a Szociáldemokrata Párt javaslata, melyet tulajdonképpen Ries István igazságügy-miniszter utasítására az Igazságügy-minisztérium Törvény-előkészítő Bizottsága készített el. A tervezet szerint az államfő kizárólagos joga volt a miniszterelnök kinevezése és felmentése, de a miniszterek kinevezéséhez és felmentéséhez a kormányfő, az V. és az ennél magasabb fizetési osztályba tartozó közhivatalnokok és más köztisztviselők kinevezéséhez pedig az illetékes szakminiszterek előzetes javaslata, illetve előterjesztése volt szükséges. A köztársasági elnököt megilleti a kegyelmezés joga, az érdemrendek és egyéb kitüntetések alapítása és adományozása. A nemzetközi képviselőt, követeket küld és fogad.

A nemzetgyűlést nem hívhatta össze, a feloszlathoz pedig akkor volt joga, ha „*tartósan munkaképtelenné*” vált. A nemzetgyűlés által alkotott törvényeket 30 napon belül köteles volt aláírni, kihirdetni és záradékkal ellátni. A visszaküldés jogával csak egy alkalommal élhetett.

A tervezet utolsó paragrafusában történelmi-politikai előzményként az 1918. november 16-án kikiáltott népköztársaságot jelölte meg.⁹⁷

A Kisgazdapárt képviselőjében tárgyaló Sulyok Dezső kompromisszumként elfogadta a Ries István igazságügy-miniszter által összeállított törvénytervezetet, így ezt az elaborátumot terjesztették a nemzetgyűlés elé, amely némi historizáló politikai vita után elfogadta az 1946. évi I. tc.-el Magyarország államformájáról.

Magyarország 1946. február 1-jétől köztársaság lett, és ennek megfelelően hatályukat veszítették a királyságra és a kormányzóra vonatkozó jogszabályok. A törvény ünnepélyes preambuluma visszautalt néhány közjogi hagyományra (ónodi országgyűlés, 1849-es debreceni határozat,⁹⁸ 1918-as népköztársaság), majd a Kisgazdapárt hatására deklarálták az emberi jogok tiszteletben tartásának és védelmének elvét:⁹⁹

„A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést.

Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonság, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában.

Ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

Az itt felsorolt emberi jogok védelme érdekében született meg az 1946. évi XX. tc., de ezt a jogszabályt a gyakorlatban soha sem alkalmazták.

A törvény létrehozta a köztársasági elnöki intézményt és megszüntette az ideiglenes államfői testületet, a Nemzeti Főtanácsot. Az államfő hagyományos jogköreit (pl. a vétőt, a nemzetgyűlés feloszlását és elnapolását) viszont jelentősen korlátozta. A Kommunista Párt hatására a kormányalakításnál továbbra is közreműködhetett a Politikai Bizottság¹⁰⁰, amelyben Rákosi Mátyásnak az akarata érvényesült. (A Politikai Bizottság ettől kezdve nemcsak a parlament, hanem a köztársasági elnök jogkörét is korlátozta). Ugyancsak a kommunisták elképzeléseinek megfelelően került ki

⁹³ Idézi: Föglein Gizella: Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949. Bp., 2001. 82. o.

⁹⁴ Vida István: Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről. In: Jogtudományi Közlöny, 1982/12. 956. o.

⁹⁵ Dokumentumok az államforma kérdésének 1946. évi rendezéséhez. Összeállította: Vida István. In: Jogtudományi Közlöny, 1982/12. 970. o.

⁹⁶ Föglein Gizella: Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949. Bp., 2001. 77. o.

⁹⁷ Föglein Gizella: Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949. Bp., 2001. 83. o.

⁹⁸ Nem ultak vissza az 1921. évi XLVII. tc.-re, amely IV. Károly Ő Felsége uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről rendelkezett.

⁹⁹ E jogok írásba foglalásának történeti-eszmei előzményei: „Az ember és polgár jogainak deklarációja” és az Atlanti Charta bizonyos részei.

¹⁰⁰ Palasik Mária: A jogállamiság megteremtésének kísérlete és kudarca Magyarországon 1944–1949. Bp., 2000. 108. o.

a törvényből a hadúri jog, továbbá a nemzetgyűlés feloszlátás utáni összehívásának, megnyitásának és berekesztésének joga. A nemzetgyűléssel kapcsolatos jogkörök hiányosságai komoly alkotmányos válsághoz vezethettek volna. Erre a „joghézagra” Csorba János, a Magyar Közigazgatási Bíróság kispárti elnöke hívta fel a nemzetgyűlés figyelmét: „A törvénynek ez a hiányossága lehetővé tenné a parlament nélküli kormányzást. Elképzelhető ugyanis az az eset, hogy a köztársaság elnöke már a megbízatásának első idejében él a nemzetgyűlés feloszlátásának jogával, s miután a törvény sem a köztársasági elnöknek, sem a kormánynak nem teszi kötelességévé az új Nemzetgyűlés összehívását, illetőleg választások kiírását, a köztársasági elnöki szék megüresedésének esetét kivéve, a törvény szó szerinti értelmezése alapján évekig lehetne parlament nélkül kormányozni. Ez a hiányosság a burkolt diktatórikus kormányzásnak lehet a kiindulópontja.”¹⁰¹

Az 1946. évi I. tc.-ről megoszlanak a vélemények. A legitimisták álláspontját Mindszenty József fogalmazta meg: A törvény vitája „...idegen megszállás alatt, a magyar nép megkérdezése nélkül, a képviselők pártéleti szólásszabadságának korlátozásával folyt le.” – írta 1946. február 1-jén kelt levelében.¹⁰²

A magyar közjogi szakirodalomban Csekey István egyetemi jegyzetében arra a következtetésre jutott, hogy az 1946. évi I. tc.-kel tartalmilag megszűnt a magyar történeti alkotmány, bár formálisan a törvény nem minősíthető kartális alkotmánynak.¹⁰³ Schmidt Péter ezzel szemben nem minősítette alkotmánynak, hiszen az alkotmány tárgykörének jelentős részei hiányoztak.¹⁰⁴ Ezzel szemben Takács Imre szerint: „Az 1946. évi törvény tartalma alapján ideiglenes alkotmány.”¹⁰⁵ Hasonló álláspontot képvisel Kukorelli István is, aki leszögezte, hogy az 1946. évi I. tc. hibái ellenére is koherens jogszabálynak tartja és szerinte: „E törvény Magyarország első, a gyakorlatban is működő – igaz csak

három évet megélt – chartális alkotmánya. Államforma- és kormányforma-változásról csak alkotmány rendelkezhetett, ezt tette az 1946. évi I. törvény is.”¹⁰⁶

A szovjet megszálló hatóságok¹⁰⁷ és a Kommunista Párt 1949-re felszámolták a köztársaság intézményeit és oktrojálták az ún. sztálini alkotmányt (1949. évi XX. tv.), amellyel nemcsak a magyar történeti alkotmányfejlődést rombolták szét, hanem szembe fordultak a jogállamisággal is.¹⁰⁸

A köztársaságról szóló törvény reneszánszára 1989–90-es rendszerváltozáskor került sor. A törvény szövegét Kukorelli István osztotta ki a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain részt vevőknek és erre hivatkozott Antall József 1989. augusztus 30-i beszédében: „A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. törvénycikkben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul [...] az 1946. évi I. törvénycikk alapján azt a köztársasági elnöki koncepciót tartjuk elfogadhatónak, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök, és az 1848. évi III. törvénycikkben kifejezésre jutó miniszteriális kormányzással összefüggésben a kormányon keresztül gyakorolja hatalmát. [...] Úgy véljük, hogy ez a köztársasági elnöki intézmény felel meg annak a közjogi hagyománynak, amely soha nem ismerte el az abszolút monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat.”¹⁰⁹

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak eredményeként megalkotott 1989. évi XXXI. tv. szinte szó szerint átvette a köztársasági elnök választására, a tisztség megszűnésére és az országgyűléssel kapcsolatos jogaira vonatkozó rendelkezések túlnyomó többségét. A jogfolytonosságra pedig a törvény indoklásában utaltak.¹¹⁰ Így a jelenleg még hatályos alkotmányunk tartalmában az 1848. évi III. tc.-re és az 1946. évi I. tc.-re épül leginkább.

¹⁰¹ Idézi: Föglein Gizella: Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949. Bp., 2001. 134. o.

¹⁰² Idézi: Föglein Gizella: Államforma és államfői jogkör Magyarországon. Bp., 1993. 196. o.

¹⁰³ Csekey István: A Magyar Köztársaság alkotmánya. Pécs, 1947. (sokszorosított gépirat). Idézi: Ruzsoly József: „A Magyar Köztársaság Alkotmánya”. Történelmi alkotmányunk és az 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról. In: Köztársaság a modern kori történelem fényében. Tanulmányok. Szerkesztette: Feitl István. Bp., 2007. 338. o.

¹⁰⁴ Magyar alkotmányjog. Szerkesztette: Schmidt Péter. Bp., 1976. 37. o.

¹⁰⁵ Alkotmánytan. Szerkesztette: Kukorelli István. Bp., 1994. 33. o.

¹⁰⁶ Kukorelli István: Az 1946. évi I. törvény jogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. In: Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. Bp., 2006. 35. o.

¹⁰⁷ Erről emlékezik meg A kommunista diktatúrák áldozatainak emléknappja, melynek megtartását a Magyar Köztársaság Országgyűlésének 2000. június 13-án elfogadott 58/2000. (VI. 16.) sz. határozata rendelte el. Annak emlékére, hogy Kovács Bélát, a Független Kisgazdapárt főtákarát 1947-ben ezen a napon jogellenesen letartóztatták és a Szovjetunióba hurcolták.

¹⁰⁸ Horváth Attila: A szocialista alkotmány (1949. évi XX. tv.). In: Sapientia iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére. Szerkesztette: Horváth Attila, Koltay András és Máthé Gábor. Bp., 2009. 137. o.

¹⁰⁹ A rendszerváltás foratókönyve, Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Szerkesztette: Bozóki András. Bp., 1999. IV. k. 19–20. o.

¹¹⁰ Magyar Közlöny 1989. október 23-i ünnepi (74.) száma. 1230. o.

AZ ALKOTMÁNY LEGITIMITÁSA

Takács Péter

egyetemi tanár, BCE-KIK

Alkotmányt venni is lehet – mondta egy előadó a minap, az alkotmányozás kapcsán összehívott sok tudományos konferencia egyikén. Ezzel azt a tézist igyekezett alátámasztani, hogy az alkotmány – az elterjedt közvélekedéssel szemben – nem, vagy nem elsősorban jogi dokumentum, hanem valami más is; politikai akarat, hatalmi erőviszonyokat tükröző államkonstitúció és ilyesmi. Ez részben még akkor is igaz, ha a mellette felhozott, az alkotmány bolti beszerezhetőségével kapcsolatos érvnek sok olyan következménye is van, amellyel nem lehet egyetérteni. E különös érv azonban annyiban mégiscsak érdekes, hogy nem csupán a dolog (ti. az alkotmány) és a mögöttes állítás (ti. „az alkotmány ilyen meg olyan”) kettős, illetőleg többes jellegére világít rá, hanem működésbe hozza a jelenség megítélésének kettős jellegét is. Vagyis egy ilyen megközelítés során igen könnyen a legitimitás területére jutunk. S manapság ez igen aktuális téma.

✱

A LEGITIMITÁS • A legitimitás több okból is sajátos fogalom. Egyrészt azért, mert a tényekhez és értékekhez való viszonya okán *kettős természetű*, s egyik leglényegesebb vonatkozása két aspektus összekapcsolása; másrészt azért, mert egy eszményi állapotra utal, de valójában *fokozati jellegű*. Ebben az államelmélet más fogalmaihoz hasonlít: a kettős természetet illetően például leginkább a *szuverenitáshoz*, a fokozati jellegét illetően pedig a *jogállamhoz*.

A legitimitás azt jelenti, hogy valamely állami vagy politikai jelenség – így egy hatalmi rendszer, egy sajátos politikai rend és állami szervezet, egy konkrét intézmény vagy szerv, esetleg a szervi funkciót ellátó személy – *elismert és elismerésre méltó*. E megfogalmazás már jelzi, hogy a jelenségnek két aspektusa, vagy elemzésének legalábbis két nézőpontja van. Hiszen valami „elismertsége” *ténykérdés*, „elismerésre méltó” volta pedig *normatív*. Az előbbit mondják úgy is: *szociológiai kérdés*, az utóbbi pedig tudományterületi összefüggésben lehet *etikai, politikai* vagy *jogi* jellegű. A fogalom lényege a két aspektus együttes jelenléte, noha nyilvánvaló, hogy azok bizonyos mértékben függetleníthetők is egymástól. Lehetséges például, legalábbis egy kicsit kiélezve a dolgot, hogy valami elismerésre méltó, de ténylegesen nem ismerik el, s ugyanígy az is, hogy az emberek egy csoportjában értékesnek tartanak, vagyis elismernek ugyan valamit, ám az, ha jól megvizsgáljuk a dolgot, nem méltó az elismerésre. A két aspektus persze csak *tendenciaszerűen és bizonyos fokig* függetlenedhet egymástól, tel-

jes mértékben sosem. Ennek az az oka, hogy teljes elválasztásuk két másik, egymástól független fogalomhoz vezet: a *lojalitáshoz* és az *igazolhatósághoz*. Ha valamilyen elemzés során ezek területére jutunk, ott a legitimitás fogalmára már nem lesz szükségünk. A legitimitás értelme a szóban forgó két aspektus összekapcsolása és együttes jelenléte.

A legitimitás fogalom egyik különlegessége érzékenysége: ti. hogy az a *kényes egyensúly*, ami az imént említett két aspektus között a mindennapi és a tudományos szóhasználatban kialakult, igen könnyen felborul.

Ha például egy állami vagy politikai jelenség vizsgálata során valaki a normatív megközelítés rovására a *szociológiai* szempontot erőlteti, talán észre sem veszi, de a legitimitás problémájából *lojalitási* kérdést csinál. Aki így jár el, az legitimnek tekinti vagy tünteti fel azt az államot, aminek hatalmába sokan belenyugszanak, s illegitimnek az, ahol az emberek nagyon elégedetlenek. „A legitimitás – fogalmaz például egy hazai tudománynépszerűsítő folyóiratban megjelent írás szerzője – [...] széles körű társadalmi támogatottságot jelöl.” Szerintem nem biztos, hogy a színes kis lap egy ilyen írással csak a tudományt népszerűsíti. Ugyanígy fogalmaztak ugyanis azok, akik a magyarországi ún. Kádár-rendszer legitimitása mellett érvelve „a társadalom” vagy a széles tömegek 1970-es évekbeli lojalitására hivatkoztak. A dolog azonban nem a politikai színek függvénye: ugyanezt a módszert követik azok is, akik – ellenkező céllal – a 2004-es kelet-szlovákiai roma „éhséglázadásra” utalva kérdőjelezzik meg a rendszerváltozás során létrejött szlovákiai állami rend érvényességét.

Kizárólag „társadalmi támogatottságra” hivatkozni ugyanolyan súlyú, bár más jellegű tévedéshez vezet, mint az ellenkezője. Ez utóbbi esetben az történik, hogy a normatív kérdéseket tolják előtérbe, s ezzel a legitimitást intellektuális *érvelési* kérdéssé szublimálják. Ezzel talán az a céljuk, hogy elvitassák egy olyan állami vagy politikai rend legitimitását, amit sokan elfogadnak, az elemző azonban nem. Ennek az eljárásnak a végén aztán legitimnek mondanak mindent, ami – az etikai, jogi, politikai stb. érvelések valamilyen formája szerint – *igazolható*, függetlenül attól, hogy arról a rend alanyai mit gondolnak, s elfogadják-e. S megfordítva is: ami *nem igazolható*, az eszerint még akkor sem legitim, ha az adott közösségben mindenki egyetért vele. Közismert tankönyvi példa a hitleri Németország állami rendszere, amit a nagy, bár pontosan nehezen megállapítható társadalmi támogatottság ellenére sem lehet igazolni, tehát legitimnek tekinteni.

A legitimitás fogalom „diszkrét bája” abban áll, hogy a fogalom használata során e két véglethez sosem szabad eljutni, vagyis valamilyen szinten mindig kombinálni kell a két aspektust.

A fogalom egy további fontos vonása, hogy a látszattal ellentétben *fokozati* jellegű. Szokásos használata azt sugallja, hogy valami, például egy adott állami rend vagy politikai rendszer, vagy *legitim* vagy *nem*, ám valójában mindenki tudja: nincs olyan állami rend vagy politikai rendszer, amit mindenki elfogad vagy/és amely minden normatív kritérium mentén igazolható. Azaz a valóban létező állami és politikai rendszerek mindig csak *valamilyen mértékben* legitimek vagy illegitimek, teljesen sosem.

Fontos szakirodalmi kérdés, hogy mely ponttól mondható valamely rendszer legitimnek, s hogy e fokozati jelleg az illegitim vagy nem-legitim rendszerek esetében hogyan írható le. A téma elemzői az elmúlt években gondosan kidolgozták azokat a fogalmakat, amelyekkel e fokozati jelleg leírható. E tekintetben David Beetham többtényezős teóriája váltott ki nagy hatást, elsősorban azért, mert értékorientált szemléletével gyökeresen meg tudta újítani a Max Weber-i hagyományba „belesült” elméleteket. A *legitim* hatalom ellentéte – állította Beetham egy két évtizede megjelent könyvben – lehet az *illegitim*, a *gyenge legitimitású* vagy a *delegitimált* hatalom is. Az első kifejezés szerinte a legalitás megszegésével megszerzett hatalmat jelenti, a másodikkal az érvényességében megkérdőjelezett, ezért nem hatékony hatalomra utalnak, a harmadikat pedig abban az esetben használják, amikor egy hatalomtól megvonták a támogatást.

Mindhárom terminus úgy vegyíti a fentebb említett két – a szociológiai (az elfogadottságot jelentő, így a konszenzusra utaló) és a normatív (az igazolhatósággal összefüggő) – szempontot, hogy a legitimitás konkrét fokozatába bevon egy harmadikat is: a *normatív érvényességet*.

Valamit akkor tartunk normatív érvényesnek, ha a *kötelezőség* gondolatát vagy érzését társítjuk hozzá. Ez az alkotmány síkján még különös fontosságot kap; itt azonban a lényeg csak az, hogy a fogalomban immár három aspektus keveredik: a *normatív érvényesség*, az érvekkel való igazolhatóságban kifejeződő *elismerésre méltó* jelleg vagy *helyesség*, valamint a konszenzusban kifejeződő tényleges *elismertség*. Beetham elemzési kerete nagy hatást gyakorolt az „alkotmány legitimitásának” elemzésére is. Egy fél évtizeddel ezelőtt zajlott emlékeztető szakirodalmi vitában Körösi András és Győrfi Tamás például ennek alapján gondolták végig a magyar alkotmány legitimitását. Pengeváltásuk máig tanulságos (mi több, manapság talán még érdekesebb, mint annak idején), bár ezzel nem állítom, sőt vitatom, hogy Beetham elmélete az ott jelzett módon operacionalizálható. A weberi elmélet hiányosságait sikeresen orvosló hármas szempontja (érvényesség, igazolhatóság, konszenzus), illetőleg hármas fogalmi szintje (legalitás, normatív igazo-

lás, empirikus szint) ugyanis – miközben sikerrel alkalmazható az „alkotmányos rend” vonatkozásában – szerintem nem fordítható át mechanikusan az „alkotmány” fogalmi elemeire.

FOGALOM- ÉS ELMÉLETTÖRTÉNET • Nincs itt hely annak áttekintésére, hogy korábban milyen célból, értelemben, jelentéssel és módon beszéltek „legitimitásról”, vagy miként használták az azzal összefüggő fogalmakat, s mikor és milyen elméleteket alkottak róla. Ám annak érdekében azonban, hogy lássuk: az „alkotmány legitimitásának” mi a történelmi helyi értéke, illetőleg az elméleti hagyományon belüli pozíciója, legalább utalásszerűen mégis ki kell térni erre. A legitimitás történetét illetően három korszakot különböztethetünk meg. Annak *valamilyen formája* az ősidők óta, azaz mindig is része volt az állami és politikai életnek; az etimológiai szempontból ókori eredetű *terminust* magát azonban csak a XIX. századtól használják szélesebb körben és a maihoz hasonló (noha a jelenleginél jóval szűkebb) értelemben; a jelenség *tudományos elemzése* pedig csupán mintegy százéves múltra tekinthet vissza.

Arra, hogy a legitimitásprobléma valamilyen formája a kezdetektől jelen volt a politikai-állami életben, abból következtethetünk, hogy a hatalom gyakorlói mindig vették a fáradságot pozíciójuk és tevékenységük igazolására, az azt helytelenítőket vagy megszerezni akarók pedig annak elvitatására. Ugyanígy a teoretikus érdeklődésük valamilyen okból – például az engedelmisség kérdését elemezve vagy más miatt – mindig is szem előtt tartották a hatalom tényleges elfogadását, annak mértékét vagy hiányát, illetőleg e hiány következményeit. Ezért a legitimitásprobléma kapcsán a szakirodalomban joggal tárgyalhatják, amint a szerzők többsége teszi is, az ókori magas kultúrák mítoszait (például az istenkirályság kérdését, stb.), a középkori trónutódlással kapcsolatos érveket (így annak ún. translációs és designációs leírását), vagy a hatalom igazolására felhasznált kora újkori nagy eszméket (népszuverenitás, nemzet stb.). E kérdéseknek a legitimitás fogalmát alapul vevő vizsgálata annak ellenére is lehetséges (feltéve, hogy az elemző ezzel számol és erről számot ad), hogy a szociológiai és normatív aspektus e korszakokban fogalmilag még nem kapcsolódott össze.

A *legitimitás* kifejezéssel jelölt közjogi-politikai fogalmak hálózata mindazonáltal csak később, legnyilvánvalóbban a bécsi kongresszus (1815) után vált a politikai diskurzus részévé. Ekkor ugyanis Európa „helyes rendjének” helyreállítását a „legitim (értsd: törvényes) uralkodóház” és ehhez hasonló fogalmak – például *legitimizmus* stb. – keretében gondolták végig. A ténykérdések és a normatív kérdések e szóhasználat mögött úgy kapcsolódtak össze, hogy a forradalmi és háborús felfordulás után a tényeket igazíthassák ahhoz, amit normatív helyesnek gondoltak.

A XX. században aztán részletesen kidolgozták a

helyes és elfogadott rend feltételeinek tudományos kritériumait, s tudatosan viszonyultak ahhoz, hogy mit is jelent egy hatalmi rendszert „elfogadni”, azt „helyesnek tartani”, „konszenzust kötni”, „engedelmességet elvárni”, vagy a „konszenzus valamiféle bizonyítékával bírni” és így tovább. A téma, mint közismert, Max Weber tevékenységének eredményeként vált a tudományos diskurzus részévé; bár ne feledjük, hogy Weber – aki az értékszempontokat az elemzés bizonyos vonatkozásait illetően tudatosan háttérbe szorította – az értékmentességért nagy árat fizetett: a legitimitás normatív aspektusát elhanyagolta, ezért a „normatív helyesség” problémájával nem tudott – talán nem is akart – mit kezdeni. Csak a XX. század egyéb elméletei alakították ki azt az egyensúlyt, amit a fogalomban ma természetesnek gondolunk.

Az „alkotmány legitimitásának” mint problémának a felvetése tehát viszonylag késői fejlemény. Az amerikai alkotmány vagy a XVIII–XIX. századi francia alkotmányok legitimitását a maguk korában tudomásom szerint nem elemezték, bár kétségtelen, hogy (az előbbi esetében) a britek és (az utóbbi esetében) a francia arisztokrácia igen sok érvet felvonultatott azok értékének elvitatása végett, s az utóbbiak közül egy-két ellenérv elfogadása érdekében néhány embernek le is vágta a fejét. Attól, hogy az „alkotmány legitimitásáról” nem beszéltek, az elismerésre méltó voltuk mellett felhozható érveket természetesen már ekkor kidolgozták; az amerikai alkotmány vonatkozásában például az egyik legismertebb ilyen érvrendszer a *Federalist Papers*-ben (1787/88) olvasható.

Az „alkotmány legitimitása” kifejezéssel ugyan alkalmilag és komolyabb következmények nélkül találkozhatunk a XIX. század közjogi irodalmában, ám a probléma maga valójában csak a XX. században – s talán nem véletlenül, ti. a demokratikus eszmék alkotmányjogi térnyerésének századában – lett a tudományos érdeklődés témája. Ismereteim szerint az első alkotmányjogász, aki komolyan (bár nagyon röviden) tárgyalta a kérdést, Carl Schmitt volt. S ez nem is csoda, hiszen a fogalom – amint az eddigiekből nyilvánvaló – egy jogi jelenség politikai metszete, és Schmitt ezen a területen igazán otthonosan mozgott.

LEGITIMITÁS ÉS ALKOTMÁNY • A fentiek alapján nem feltétlenül szükséges, ám talán mégsem teljesen felesleges felvetni a kérdést: alkalmazható-e egyáltalán a legitimitás fogalma az alkotmányra; s ha igen, milyen feltételekkel. A legitimitás fogalom különböző jelenségekre való alkalmazhatósága korántsem magától értetődő.

Első megközelítésben például nem gondolnánk, de az állam legitimitása – szemben egy meghatározott államrend vagy egy adott államforma legitimitásával – lényegében tautológia, hiszen ha az állam létezik, akkor szükségképpen legitim. Ha nem lenne az, akkor nem létezne, vagy (történelmi értelemben) várhatóan már csak egy-két órája volna hátra. Ugyanígy: egy sa-

játos tulajdonformára épülő társadalmi-gazdasági rend, mondjuk a kapitalizmus legitimitását alkalmasint fel szokták ugyan vetni (azt állítva például, hogy a késő kapitalizmus „legitimációs problémákkal” küzd, stb.), ám ez legtöbbször vagy csak amolyan képes beszéd a dolog változásának leírására, vagy a jelenség megváltoztatására irányuló törekvés része.

Az alkotmány esetén a „legitimitás” szó használatával rendszerint két dologra utalunk. Vagy a jogi nézőpont kibővülésére; nevezetesen arra, hogy a jogi elemzést szociológiaival vagy politológiaival egészítjük ki, vagy pedig arra – s most ez a fontosabb –, hogy olyan szóhasználatot keresünk, amivel pótoljuk azt az erőt, ami a normatív rendként értelmezett jog világából kilepve elveszett.

A jogi jelenségeknek mindenekelőtt érvényessége van, s nem legitimitása. Ami érvényes, az kötelező, legalábbis abban az értelemben, hogy a kötelezőség gondolata társul hozzá. Sőt akár az is kijelenthető, amint azt az újkantiánus jogfilozófia képviselői (például Hans Kelsen vagy Somló Bódog) mondták, hogy egy jogi jelenség léte: érvényessége. A jogi jelenségek, így a jogi normák nem empirikus értelemben léteznek, s nem is pusztán gondolati elvonakoztatások, hanem létmódjuk a „legyen”, vagy ahogy a német szerzők régen mondták: a *Sollen*. Bár az újkantiánus jogfilozófiát elsodorta az idő, e tételük, és annak számos korolláriuma, mindmáig szerves része a jogról való jogászai gondolkodásnak.

Amíg azonban a jogi normák jogi érvényessége (ti. a bennük lévő jogi kötelező erő) valamilyen másik normából, esetleg a rendszer egészéből ered, addig a rendszer alapszabálya speciális feltételek mellett érvényes. A XX. század egyik nagy jogelméleti rendszere – ti. Hans Kelsen tiszta jogtana – szerint egy alapszabály (ahogy ő nevezte: a „joglogikai értelemben vett alkotmány”) azért érvényes, mert érvényességét a jogászok tudat feltételezi; innen a kifejezés: „hipotetikus alapszabály”. A másik nagy elméletben – ti. H. L. A. Hartéban – az alapszabály (bár ő nem így nevezte) azért érvényes, mert a rendszerben tevékenykedő hivatalos személyek, így mindenekelőtt a bírók és a jogot hatósági jelleggel alkalmazó személyek ténylegesen követik. Akármelyik elméletet is fogadjuk el valaki, a jogrendszer alapja – „alapszabálya” vagy „érvényességi főszabálya” – mindkét esetben olyan szabály, amelynek kötelező voltát (érvényességét) a jogász szemlélet hagyományos keretei között nem lehet megindokolni. Ezt pótolja e ponton a legitimitás.

Az „alkotmány legitimitása” tehát azért fontos fogalom, mert azt jelzi: valami a jog világán kívül megtekinthető, vagy legalább pótolhatja a főszabály vagy alapszabály normatív érvényességében rejlő *kell*-t. Ha egy alkotmány legitim, akkor szabályait nem pusztán azért kell betartani, mert az érdekünkben áll, vagy mert el akarjuk kerülni a szankciót, vagy mert az ember sok mindent megtesz, amit megszokott stb., hanem azért, mert az *kötelező*. Az „alkotmányos rend”

legitimitása azt jelenti: az abban „felül” és „alul” lévők között kölcsönös kötelezettségek léteznek, sőt ezek integrálják őket. Egy alkotmány legitimitása ebben az értelemben integráló erő. A rend legitimitása az alávetett pozícióban lévők számára alapot jelenthet az engedelmességhez, az uralmi pozícióban lévők számára pedig felhatalmazást nyújt az engedelmesség elvárásához (bár nem ez alapozza meg magát az engedelmességet).

A KIFEJEZÉS JELENTÉSEI • A fentiek kontextusában az *alkotmány legitimitása* kifejezésnek két jelentése lehet. Utalhat egy *létező*, a társadalmi-politikai valóságba valamely alkotmány által bevezetett *tényleges alkotmányos rend* legitimitására. Így ha egy képzeletbeli ország 2131-ben elfogadott alkotmánya, példának okáért, „timokrácia” kialakításáról rendelkezik, akkor az alkotmány legitimitása jelentheti a 2135-re vélhetően kialakuló timokratikus hatalmi rendszer elismertségét és elismerésre méltó voltát. Ebben az értelemben a kifejezés jelentése általában nem különbözik az állami vagy politikai rendszerek *általában vett* legitimitásától, bár, mint alább jelzem, egyes elemeiben eltérhet attól. Az „alkotmány legitimitása” ugyanakkor új alkotmány esetében – minthogy egy alkotmány jogi dokumentum *is*, vagyis olyan norma, amely érvényesülésre vár – a *tényleges rend* kialakulásáig utalhat az adott *alkotmányban meghatározott* rend igazolhatóságára („követésre” méltó vagy nem méltó voltára), s ezzel *valószínűsíthető* elfogadására vagy *valószínűsíthető* el nem fogadására. Ez utóbbi értelemben lehet jókat vitatkozgatni róla.

A második jelentésben a fő hangsúly az *igazolhatóságon* (a fenti fogalomrendszerben: az elismerésre méltó volton) van, s a legitimitás fogalom egyik eleme, nevezetesen a szociológiai hiányzik, illetőleg csak *valószínűség* vagy *esély* formájában létezik. Ezzel a szóhasználattal akkor élünk, ha egy újonnan elfogadott alkotmány legitimitásáról beszélünk, ahol az *érvényesülés* (a fenti fogalomrendszerben: elismertség, vagy a *tényleges rend* kialakítása) még *várat magára*. Nyilvánvaló, hogy a sikeres igazolás elő fogja segíteni az érvényesülést, de az nem csak az igazolástól függ. Ha az új rend *ténylegesen* kialakul, a kifejezés az első jelentést veszi magára.

Az újonnan elfogadott alkotmány legitimitásának – a szociológiai aspektus hiányának fejében – van egy többleteleme is. A *helyesként* leírt *rend* eszméje nemcsak az igazolhatóság gondolatát feltételezi, hanem a „helyes eredet” vagy a „szeplőtelen fogantatás” gondolatát *is sugallja*. Ez azonban csalóka, sőt egyenesen *téves feltételezés*. A „helyes eredet” – ahogy egy ismert jogfilozófus szóhasználatát követve szeretjük mondani: a *jó pedigré*, vagy régies kifejezéssel: a *szeplőtelen fogantatás* – ugyanis a jogi jelenségek szintjén a dolog *legalitását* jelenti, ami az alkotmány esetében nem szükségszerű eleme a legitimitásnak. Vagyis lehetséges, hogy egy alkotmány *nem* (teljesen) *legálisan*

keletkezik, de *legitimé* válik. Bár az eredet helyességének problémáit illetően fokozatokat is meg szoktunk különböztethetni, ennek – fogalmi szinten – nem mindig tulajdonítunk különösebb jelentőséget.

A „fogantatás szeplője” így lehet jelentéktelen (valami kisebb szabálytalanság, például egy pattanás a menyasszonyi smink alatt, amiről azt feltételezzük, hogy nem mérgesedik el), és lehet jelentős is, ám valami olyasmi, amit (miként az érett asszonyoknál oly sok mindent) eltünt az idő. E ponton némileg eltérően értelmezzük a „politikai-hatalmi rendszer legitimitását” és az „alkotmány legitimitását”, bár nem állítanám, hogy a nyelvhasználat ebben következetes.

Az előbbi esetében ugyanis – történelmi távlatokat szem előtt tartva – úgy gondoljuk: a politikai-hatalmi rendszerek olykor vérben születnek, ám hosszabb távon sok (ha nem is minden) esetben az emberek elfogadják őket és igazolható működésmódra térnek át. David Hume például az Anglia történetéről írt művében egy helyütt úgy fogalmazott, hogy a Tudorok hatalma vérben és mocsokban keletkezett, ám uralmuk a megszokás révén – miután az emberek a kialakult rendhez igazították magatartásukat – „174 év alatt” legitimé vált. Az alkotmányok esetében manapság nem vagyunk ennyire engedékenyek, s ezt jól mutatja, ha összevetjük, hogy mit szoktak mondani az alkotmányjogászok az 1949-es és az 1989-es magyar alkotmányról. Amíg ugyanis a „rendszerváltás alkotmánya” esetében többen azt vallják, szerintem helyesen, hogy nem teljesen jogszerű módon keletkezett ugyan, de egy-másfél évtized alatt legitimé vált (s ez még akkor is megtörtént, ha úgymond valamilyen mértékű legitimitásdeficitől is szenved), addig az ún. sztálini magyar alkotmányt illetően én még sosem hallottam, hogy valaki azt állítaná: nem legális úton keletkezett, de – mondjuk – 1979-ben legitim volt. Annak, hogy az alkotmányjogászok így beszélnek és így ítélnek, több oka is lehet. Lehetséges, hogy szerintük harminc év kevés volt ehhez (végtére is a 30 sokkal kevesebb, mint a 174); lehet, hogy szerintük a szóban forgó alkotmány normatív síkon olyan hiányoktól szenvedett, amelyet az arra alapozott rend szociológiai síkon esetleg megállapított előnye, ti. *tényleges elismerése* nem tudott kompenzálni (az egyébként is problematikus, jegyzem meg, hogy az igazolási nehézséget milyen mértékben kompenzálhatja a *tényleges* elfogadás); s végül az is lehetséges, hogy úgy vélik, az adott rendszernek 1979-ben a „*tényleges elismerése*” sem volt meg, legfeljebb sokan lojálisak voltak iránta, mert ezt kívánta az érdekük.

A problémák e szálát itt nem követem, pusztán azt jelzem, hogy a három fogalom (a „politikai-hatalmi rendszer vagyis egy államrend legitimitása”, az „alkotmány legitimitása”, s az attól bizonyos kontextusokban megkülönböztetni javasolt „alkotmányos rend legitimitása”) használata töredezett, s ez különösen a legalitásnak a legitimitáshoz való viszonyában jelenik meg.

AZ ALKOTMÁNY LEGITIMITÁSA ÉS A LEGALITÁS • Az állami és a politikai rend legitimitása kapcsán a *legalitás*nak – legáltalánosabb megfogalmazásban: az adott rend jogszerű működésének – különleges szerepe van. Bár a legalitás önmagában közismert módon nem teremt legitimitást (vagyis egy rend legitimitásához a legalitás túl számos egyéb tényezőre van szükség), az európai fejlődésben az mégiscsak kijelenthető, hogy a *legitim* rend egyik elengedhetetlen feltétele a *legális* működés. Ez azt jelenti, hogy legalitás nélkül – újra hangsúlyozva: az európai történeti, gondolkodási és elméleti hagyományokat feltételezve – nincs legitimitás. A „gondolati formulák” hívei ezt úgy szokták mondani: *nem minden legális rend legitim, de minden legitim rend legális*. Ha egy már létező rendben valamely intézményt a jog megsértésével hoztak létre, vagy az (akár a szóban forgó intézmény, akár a rend egésze) a jog megsértésével működik, az nem lehet legitim: vagy eleve illegitim, vagy elveszíti legitimitását, ha volt neki (amibe persze a politika egy kicsit be szokott segíteni). Ilyenkor – zárójelben hagyva persze azt a kérdést, hogy a legalitásban melyik jogról van szó és mit is jelent pontosan annak „megsértése” stb. – a demokráciák utcai harcosai joggal skandalizálják a kukák mögül, hogy *Qk takarodj!*, amivel tovább delegitimálják az *Hôtel Matignon*-t. Az alkotmány esetében azonban – melyet nem ebben az *Hôtel*ben, hanem (szerencsés esetben) a *Concorde* térhez közelebb eső épületben szoktak elfogadni – nem ez a helyzet.

Vagyis egy új alkotmány legitimitásának a *legális* eredet *nem* feltétele. Az új alkotmány új rendet konstituál, s léte azt jelenti: az alkotmányozó hatalom a szóban forgó rendet akarta, tételezte és megvalósította, vagy meg fogja valósítani. Ha az alkotmányoknak legális úton kellene létrejönniük, az azt jelentené, hogy az a hatalom, amely a korábbi alkotmányt megalkotta, az új alkotmányt megalkotó alkotmányozó hatalom felett is hatalommal rendelkezne. Ezt azonban képtelenség volna feltételezni vagy elvárni. Képzetbeli országunk képzetbeli példájával élve azt mondhatjuk: a 2131-ben elfogadott alkotmány legitimitása nem attól függ, hogy az ország korábbi, mondjuk 2017-es alkotmánya miként rendelkezett. De általában – s a manapság zajló politikai viták hallgatóságos előfeltevéseivel szemben is kimondva – a jogszerűség patikamérlegén kimért *eljárás* nem feltétele az új alkotmány legitimitásának. Nem képzetbeli, hanem valóságos országokra utalva közismert, hogy sem az Amerikai Egyesült Államok 1787-es alkotmánya, sem a Német Szövetségi Köztársaság 1949-es alaptörvénye nem éppen a legjogszerűbb eljárás keretében született, ám ma senki nem kérdőjelezi meg legitimitásukat. Az 1989-es magyar alkotmányról már szoltam.

A legitimitás és a legalitás ilyen összefüggésének az oka az, hogy egy alkotmány csak saját *módosításának* feltételeit jelölheti ki, de egy új alkotmány *létrehozásának módjáról* nem rendelkezhet. Ennek része az is, hogy az új alkotmány létrehozására irányuló „alkot-

mányozási folyamatnak” nem kell alkotmányosnak lennie. (Leszámítva persze azt az igen ritka esetet, amikor egy alkotmány több alkotmányos törvényből áll, s csak az egyik új.) Ezért az, amit egy kiváló alkotmányjogász a minap mondott, hogy ti. „a jelenlegi alkotmányozási folyamat letért az alkotmányosság útjáról”, csak akkor lenne kijelenthető, ha „a jelenlegi” (2010/11-es) alkotmányozás a korábbi, ti. az 1989-től 2010-ig zajló, részleges módosításokban testet öltő alkotmányozás folytatása volna. A magam részéről nem tartom kizártnak, hogy ez történik majd, s ha így lenne, még helyeselném is, ám e sorok írásakor (2011 februárjának közepén) az alkotmányozó szerv pozícióját birtoklók úgy beszélnek, hogy nem ezt a húszéves alkotmányozást akarják folytatni. Vagyis – legalábbis ezt mondják – új alkotmányt kívánnak elfogadni. Ha ez igaz (s hogy igaz-e, azt a jövő dönti el), akkor az alkotmányozási folyamatnak nem kell legálisnak lennie. Végére is, a legalitás feltételeit az alkotmányok rögzítik. Ezért egy új alkotmány megalkotásának nem szükségszerűen alkotmányos az útja.

Ez azért van így, mert az alkotmányozó hatalom birtokosa az általa alkotott alkotmány révén csak abban a jogi valóságban tud valamit mondani, amit ő konstituált saját magának. Ez a valóság – bár sok ember számára fontos dolgokat szabhat meg – még a *jogi valóságoknak* is csak egy esete, nem beszélve a valóság *többi* és *későbbi* formájáról. Amint az alkotmányozó nem állapíthat meg valóságosan „örök” klauzulákat (amilyeneket a német és a török alaptörvény kapcsán emlegetnek), s valójában nem „betonozhatja be magát” lehetetlent előíró alkotmánymódosítási szabályokkal (ahogy az a mai vitákban olykor felvetődik), úgy azt sem szabhatja meg, hogy egy következő jogi valóság milyen feltételek mellett alakítható ki. Egy következő új alkotmány megalkotására vonatkozóan egyszerűen semmilyen kijelentést nem tehet.

Azzal, hogy egy új alkotmánynak nem feltétlenül kell legálisan keletkeznie ahhoz, hogy legitim legyen, nem állítom, hogy minden új alkotmány létrehozására irányuló törekvésnek szükségszerűen jogszerűtlennek „kell” lennie. Pusztán azt mondom: lehet ilyen is, s ha ilyen, az az új alkotmány legitimitására nem hat ki (legalábbis annak az új alkotmányos rendre vonatkozó értelemben, vagyis valószínűsíthetően). Más kérdés, hogy a legalitás hiányára való utalás felhasználható a legitimitás megteremtésének lassítására vagy megakadályozására. Amikor a szakirodalomban alkalmasint megkülönböztetnek „deliberatív”, „forradalmi” és egyéb (például nálunk „konszenzusos” stb.) alkotmányozást, ilyen alapon különbséget téve például az amerikai, a XVIII–XIX. századi francia és más alkotmányok között, akkor ezt a distinkciót – részben legalábbis – talán ez a szempont motiválja. Bár a deliberatív vagy a konszenzusos alkotmányozás sem jelent feltétlenül legális eljárást, e megkülönböztetés az alkotmányozás *minőségének* és *alanyának* összekapcsolására utal. Ilyen összekapcsolásokat más érve-

lésekben is találunk, s ha ez igaz, akkor ez egy érdekes összefüggés része.

LEGALITÁS, LEGITIMITÁS ÉS „KÉTHARMAD” • Ugyanilyen alapon jön ugyanis itt szóba az új alkotmány népszavazással vagy egy (esetleges jogtörténeti okoknál fogva kiemelt) négyötödös parlamenti többséggel való elfogadásának követelménye, amit manapság néhányan ugyancsak szorgalmaznak. Szerintük a népszavazással vagy egy minősített többséggel való elfogadás az új alkotmány legitimitásának feltétele.

A velük vitában állók szerint viszont a parlament – mivel eddig, ti. az elmúlt húsz évben (igaz, gyakran más szervekkel együtt) ez „alkotmányozott” – egyben az új alkotmány megalkotásának szerve is. Ők ehhez kötik a leendő új alkotmány legitimitását. Akár úgy, ahogy az jelenleg (közjogi értelemben) van, akár úgy, hogy – úgymond – átalakul valamiféle alkotmányozó nemzetgyűléssé. S mivel az elmúlt húsz év alkotmány-módosításokból álló alkotmányozásában (részben ugyancsak jogtörténeti okoknál fogva) a „kétharmados parlamenti többség” közjogi szempontból kitüntetett jelentőségű volt, e fogalom szerepe az új alkotmány elfogadásával kapcsolatban is megőrződött. A manapság zajló vitákban legalábbis az ilyen többséggel rendelkező csoport az új alkotmány elfogadása esetére is valamilyen bűvös jelentőséget tulajdonít neki, amit senki sem kérdőjelezett meg.

A politikai vitákat figyelve legalábbis az látható, hogy a „kétharmad” *mágikus jelentőségét* illetően *hallgatólagos konszenzus* létezik a különböző politikai csoportok között az új alkotmány elfogadását és annak legitimitását illetően is. Hogy e konszenzus min alapul, nem tudnám megmondani, de hogy alkotmánytani értelemben téves feltételezés, abban biztos vagyok. Hiszen a legitimitás reményével rendelkező új alkotmányt „kétharmad” nélkül, akár – és feltételezve itt még a demokratikus követelmények helyességét, valamint az igazolásban játszott nélkülözhetetlen szerepét is – egyszerű többséggel is lehet alkotni. A dolog nem azon múlik, hogy milyen többséggel alkotják meg, hanem hogy az abban foglalt, majd megvalósított rendet szociológiai értelemben elfogadják-e (elfogadtatják-e), és sikeresen érvelnek-e mellette (igazolják-e). Sőt ha Magyarország visszatérne az uralkodók által kiadott vagy az oktrojált alkotmányok világába, akár egy személy is alkothatna alkotmányt. Ha elismernék és tartalmának elismerésre méltó voltát – például egy hungarikumnak számító *Monarchista-föderalista iratok* című írásban – hathatós érvekkel igazolnák, az is legitim lehetne.

A „kétharmados” érvnek ezért szerintem nincs jelentősége az alkotmány legitimitását illetően; szerepe kizárólag a napi politikai harcokban van. Bár nem kívánok itt belefolyani az aktuálpolitikai érvelések elemzésébe, nem tudom megállni, hogy meg ne jegyezzem: ennek az alkotmánytani értelemben szükségtelen feltételnek a hangoztatása, sőt súlykolása azt su-

gallja, hallgatólagos elfogadása pedig azt veszi tudomásul, hogy az e határt el nem ért politikai ellenfelek szerepe az alkotmányozásban indokoltan minimális, sőt e csoportoknak esélyük sincs elképzelésük érvényesítésére. Az egyik ellenfél vonatkozásában így ez az érv olyan, mint amikor az egyébként is kiöregedett, de egy jól elhelyezett jobbegyenes után konkrétan is a földre került bokszolóra azt mondják: *He'll never come back!* Vége van; ha az adott meccsen fel is áll, sosem juthat vissza a csúcsra.

A fontosabb dolgokhoz visszatérve még egy szempontot hangsúlyozok. Az egyszerű legalitási követelmény (az alkotmányozási folyamat haladjon az alkotmányosság útján!) és politikai követelmények (az új alkotmányt a parlamenti képviselők négyötöde fogadja el; népszavazás fogadja el; az fogadja el, aki a jelenlegi parlamentben kétharmados többséggel rendelkezik! stb.) ilyen összekapcsolódása azt sugallja, hogy az alkotmány legitimitásának problémája sokak számára – kimondatlanul – az alkotmányozó hatalom *alanya*jának kérdésével is összefügg. Ez azért fontos szempont, mert a szakmai és a politikai vitákból úgy tűnik: jelenleg nincs konszenzus a tekintetben, hogy ki rendelkezik *alkotmányozó hatalommal*, s hogy aki ezzel rendelkezik, az egyben az *alkotmányozó szerv* pozíciójában van-e.

MÓDOSÍTÁS ÉS ÚJ ALKOTÁSA • A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy egy alkotmány legitimitása, illetőleg annak lehetősége több szempontból is attól függ, vajon „új” alkotmányról van-e szó, vagy a régi módosításáról.

Az alkotmánymódosítás és az új alkotmány *alkotása* közötti határ nem formai kérdés, hisz egy törvény száma vagy elnevezése szerint csak ideológus-politikusok alkotnak ítéletet (s mint tudjuk, azok mindig tévednek). E határ tartalmilag sok esetben általában is viszonylagos, a magyar alkotmányjogi hagyományok keretei között pedig még inkább az. Jól látható ez az 1989-es alkotmánnyal kapcsolatos ítéletekben. Ez egyesek szerint az 1949-es alkotmány módosítása, tehát a jogi folytonosság kifejeződése (ők olykor még mindig „1949. évi XX. törvénynek” vagy „régijű” alkotmánynak nevezik azt), míg mások szerint egy teljesen új rend konstituálása (egyebek mellett a „fővárosa Budapest” fordulatra utaló, unalomig ismételt tézissel igazoltan). Ha az alkotmány „új” volta nem formai kérdés, vagyis abban nem egy törvény száma és elnevezése szerint ítélünk, akkor ugyanilyen viták lehetségesek majd a 2011-ben elfogadni tervezett alkotmánytörvény „új alkotmány” jellegével kapcsolatban is. Kivéve persze, ha az szerepel majd benne, hogy „Magyarország fővárosa: Debrecen”. Ebből ugyanis – túl azon, hogy Térey János talán örülne neki – sokak számára teljesen egyértelmű volna, hogy valami újnak a kezdetén vagyunk.

Néhány alkotmányjogász azt állítja, hogy a jelenleg (2011. február 15.) hatályos alkotmány igen könnyen módosítható, s ezért nincs szükség új alkotmány meg-

alkotására: az államforma „módosításával” például még a királyság is bevezető Magyarországon. Egy kétharmados többség (s a „kétharmadnak” ebben az esetben jelentősége lenne) – mondják – akár még azt is elfogadhatja (*ad absurdum* az 1949. évi XX. törvény részévé teheti), hogy „Magyarország: királyág”, s „királlyá 1970-ben Debrecenben született személy választható”. Lehet, hogy Térey János ennek is örülne. Ám ez nem alkotmánymódosítás volna, hanem egy új alkotmány alkotása, pontosabban annak egyik eleme.

Komolyra fordítva a szót, e ponton még két további eset lehetséges. Az egyik az, hogy új alkotmány egy régi sok apró módosításával, szinte észrevétlenül is megalkotható. (Ilyenkor az alkotmány módosítására jogosult szervet a régi alkotmány jelöli ugyan ki, de az megváltoztatja saját minőségét és nyíltan vagy ügyeskedve alkotmányozó szervvé teszi önmagát.) A másik az alapprobléma inverze: nem csupán az lehetséges, hogy egy vagy több jelentős „módosítással” újat alkotnak, hanem az is, hogy „új alkotása” címén – valamilyen rejtélyes okból, például felhasználva az alkotmány állítólagos legitimációs funkcióját – lényegében csak a régit módosítgatják. (Kérdés, hogy ahol ez történik, ott az „alkotmányozási folyamatnak” vajon „alkotmányosnak” kell-e lennie?)

Ha e tekintetben sem a törvény száma vagy elnevezése döntő, akkor a joggal kérdezhető: mitől függ, hogy valóban új-e az alkotmány? Szerintem attól, hogy az új alkotmány által konstituált állam vajon *azonos-e* a korábbival abban az értelemben, hogy az utóbbi az előbbi egyik változata, vagy *különbözik* tőle. 1958-ban például De Gaulle javaslatára a francia alkotmányozó hatalom új államot (új köztársaságot) alkotott, ami más volt, mint az 1946-os, s bár az alkotmányt 1958 után is sokszor módosították, az állam még ma is az 1958-ban létrejött V. köztársaság egyik változata. A példa talán érzékelteti, hogy az *új rend* fogalma nem az „államutódlás” problémája körül forog (noha azt is érintheti; például amikor egy új alkotmányos rend kialakításakor egyesek az államadósság elengedésével kacérkodnak), hanem az államrend *folymatosságának és megszakíthatóságának* függvénye. S hogy az állam ugyanaz-e az új alkotmány elfogadása után, mint azelőtt, azt a konstituált és érvényre jutott rend *minősége* dönti el. E minőség megállapításának tényezői az alkotmányos szabályozás szokásos tárgyai szerint határozhatók meg: a tulajdonhoz való viszony (a „tulajdonosi szemlélet”), a kormányzás módja, a jogok védelme, a hatalom ellenőrzése és így tovább.

EGY ÚJ ALKOTMÁNY LEGITIMITÁSÁNAK TARTALMI SZEMPONTJAI

• A legitimációt, vagyis a legitimítás megteremtésének sikerét tartalmi értelemben az új alkotmány esetében két tényező befolyásolhatja: részben az, hogy *ki* alkotta meg (e szempont jellegzetes kérdése: *ki alkotmányozhat?*), részben pedig az, hogy ezt, legyen bárki is, milyen *eszmék* alapján tette (szokásos közvetlenség-

gel kérdezve: *mit tartalmaz az új alkotmány?*). Az alkotmányban foglalt kormányzati, jogvédelmi, tulajdoni stb. konstrukciókat e két tényezőre tekintettel szokták igazolni különböző politikai, etikai és jogi érvekkel egy racionális jellegű, ám a háttérben értékálláspontokra vonatkoztatott vitában; s ezekre tekintettel fogadhatják el az annak alapján kialakított alkotmányos rendet is, ami fogalmilag a konstituált és valóságossá vált renddel kapcsolatban kinyilvánított konszenzus megállapíthatóságáig terjed.

Ami az alkotmányozás alanyát illeti, az első pillantásra viszonylag egyszerű dolognak tűnik. Az elmúlt évszázad jogi szakirodalmát alapul véve, közelebbről Kelsen és Schmitt egymással sok tekintetben éles ellentétben álló, ám e tekintetben mégis egybecsengő tételei alapján ugyanis azt mondhatjuk: az alkotmányozó hatalom birtokosa lehet egy személy (ti. *autokrácia* esetén és „adományozott” vagy oktrojált alkotmány esetén; hagyományosan az *uralkodó*, vagy egy *új fejedelem*, azaz politikai párt, pártvezér, pártszövetség, koalíció stb.), lehet az adott közösség egésze (ti. *demokrácia* esetében; mint mondani szokták: a *nép*), és azoknak e két szélső pont közötti elvi skála valamely köztes helyén álló *kombinációja*.

A kérdés azonban bonyolultabb, mint amilyennek tűnik. Nemcsak azért, mert a háttérben meghúzódó értékálláspontok már az alany mibenlétét (kilétét) is vitathatóvá teszik, hanem azért is, mert – még ha az előbbi vonatkozásban konszenzus is van – az „alkotmányozó hatalom” és az azt reprezentáló „alkotmányozó szerv” is eltérhet egymástól, sőt mindkettő változhat az idők folyamán. (Az igazán komoly bonyodalmak akkor állnak elő, ha valaki azt állítaná, hogy a kelet-közép-európai országokban 1989-ben az alkotmányozó hatalom egy szűkebb politikai csoport, az „új fejedelem” kezéből a nép kezébe ment át, ám az nem új alkotmányt alkotott, hanem a régit csak „módosította”. Ezzel a lehetőséggel azonban a fenti indokok alapján itt nem foglalkozok.) Ugyanaz az alkotmányozó hatalom, például a „nép” ráadásul több új alkotmányt is alkothat, amennyiben változnak körülményei, bölcsessége, reményei és várakozásai, s természetesen „gyűlései”.

Az alkotmányozó *hatalom* és az azt reprezentáló alkotmányozó szerv viszonya természetesen csak akkor gondolható el, ha azt gondoljuk – egyébként még mindig Emmanuel Joseph Sieyès-szel egyetértve –, hogy az alkotmányt egy meghatározott szerv alkotja ugyan, de az csupán kifejezi egy hatalom akaratát, s maga ez a *hatalom* mindig ugyanannál – Sieyès szerint a népnél – marad. (S ha már szóba került Sieyès, az aktualitásokra fogékony Olvasó kedvéért megjegyzem, hogy a francia abbé e tant a következőkre tekintettel alakította ki: azért kell egy speciális alkotmányozó nemzetgyűlésnek alkotmányoznia, mert a törvényhozó hatalomban megjelenő népi akarat folyamatosága nem biztosítható. Az alkotmányozó gyűlés azonban szerinte – feltehetőleg azért, hogy az általános

akaratot ne szabhassa a különös érdekhez – nem alakulhat át törvényhozó gyűléssé, vagyis rendes nemzetgyűléssé, sőt tagjai egy ideig nem is kaphatnak mandátumot abban.) A rendes törvényhozó gyűlésnek tehát *Sieyès szerint különböznie kell az alkotmányozó gyűléstől*; bár hogy ez utóbbit mikor és milyen feltételek mellett kell összehívni, arra ő is korának esetlegeségei között – a politikai exigenciákat jelentő meg egyezésekre, kompromisszumokra és alkukra utalva – válaszolt.

Sieyès elméletnek egyébként van még egy szépséghibája: az általa leírt alkotmányozó *hatalom* ugyan létezik, de az elmúlt két és fél évszázadban *alkotmányozó nemzetgyűlést* igen ritkán, mondhatjuk így is: egy kezünkön is megszámolható esetben hívtak össze. (Amerikában 1787-ben, Franciaországban 1789-ben, Németországban 1848-ban, Oroszországban 1918-ban. Ráadásul ezek közül is csak az első kettő volt eredményes: a frankfurti „professzorok parlamentje” kidolgozott ugyan egy alkotmányszöveget, de az nem lépett hatályba; az orosz pedig, mely egyébként is csak a választók mintegy felének szavazása alapján ült össze, mindössze egy napig ülésezett, mert bizonyos csoportoknak még így sem tetszett és szétkergették). Természetesen bármely szerv tekintheti magát az alkotmányozó hatalom szervének, ha van elég ereje hozzá – érdekes példa erre az 1919-es év, amikor Weimarban a Nemzetgyűlés tette ezt, midőn alkotmánytörvényt adott a német népnek, Budapesten pedig a Forradalmi Kormányzótanács, amikor alkotmányrendeletet alkotott a magyarok számára –, ám hogy alkotmánya legitim lesz-e, az ettől független kérdés.

Egy új alkotmány legitimitásához tehát az adott közösségben *konszenzusnak* kell lennie abban, hogy ki rendelkezik *alkotmányozó hatalommal*, s ha úgy vélik, hogy ez egy szélesebb csoport, például a nép, akkor abban is, hogy azt kell-e reprezentálni, és hogyan, s hogy aki e hatalmat megjeleníti, az csak (szöveg és) „szövegez” vagy el is fogad.

Kérdés, hogy egy új alkotmány legitimitásához ugyanilyen konszenzusnak kell-e kialakulnia a legfontosabb alkotmányos szerkezetek – a hatalomért folytatott versengés rendje, a hatalomgyakorlás jogi korláto-

zása, a kormányzás rendje, a jogvédelem módjai – és a közösség szimbolikus megjelenítése mögötti értéket illetően? Viták, veszekedések, sőt harcok nyilvánvalóan még egy új alkotmány elfogadása után is elkerülhetetlenek, de a kérdés ilyenkor az, hogy a *prók és kontrák* mögött meghúzódó értékrendszereknek vannak-e közös elemei – mint például a közösség tagjainak méltósága, egyenlősége, szabadsága vagy más? E kérdés költői (s nem véletlen, hogy a szakirodalomban mindig *igennel* válaszolnak rá): ahol a közösségnek nincsenek olyan közös értékei, amelyek egyfelől kifejeződnek az alkotmányos szerkezetben, másfelől megalapozzák annak igazolhatóságát, ott semmilyen új alkotmány nem lesz (teljesen) legitim.

*

Mindezekre tekintettel nekem úgy tűnik, hogy alkotmányt valójában nem lehet kereskedelmi forgalomban beszerezni. Az alkotmány-boltokban ugyanis, amennyire én tudom, olykor gyanús portékát is árulnak (például oktrojálható merev félkilósokat és rugalmasan alakítható húszmétereseket), máskor meg az a baj az ilyen boltokkal, hogy nem túl változatos a kínálatuk. Egy régi kereskedésben például, poros polgári törvénykönyvek és elsárgult büntetőtörvények mellett, egyszer még egy olyan darabot is láttam, amit Rousseau írt a lengyeleknek. A megrendelők nem vették át (nem sokkal később le is rádiózták őket a térképről), s mivel nem kellett másnak sem, azóta is ott hever az ódon bolt hátsó polcán. Szinte biztos, hogy már csak a gyűjtőknek tűnik fel. Övék lesz a bölcsesség is, amit kiolvashatnak belőlük. Például az, ahogyan az idős, s kora okán – ha konzervatívvá nem is, de – mérsékeltté váló Rousseau a mindenképpen új alkotmányra vágyó lengyel hazafiakat figyelmeztette. „Drága lengyelek – írta –,* legyetek óvatosak! Vigyázzatok, nehogy a jobbításra irányuló vágyatok rontson a helyzeteteken! Amikor arról álmodoztok, amit nyerni szeretnétek, sose feledjétek el, hogy mit veszíthettek! Javítsátok ki, ha lehetséges, alkotmányotok visszáságait, de ne vesétek meg azt az alkotmányt, ami azzá tett benneteket, amik vagytok!”**

*Vö. Jean-Jacques” Rousseau: *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée et sur sa réformation projetée* [Gondolatok Lengyelország kormányáról és javasolt megreformálásáról, 1770–71, közismertebb címen: Alkotmánytervezet Lengyelország számára]. 1. rész: *État de la question*: „Braves Polonais, prenez garde; prenez garde que pour vouloir trop bien être, vous n’empiriez votre situation. En songeant à ce que vous voulez acquérir, n’oubliez pas ce que vous pouvez perdre. Corrigez, s’il se peut, les abus de votre constitution; mais ne méprisez pas celle qui vous a faits ce que vous êtes.” Forrás: http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau/jj/considerations_pologne/considerations_pologne.doc.

** Ez az írás a Budapesti Corvinus Egyetemen folyó TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 számú kutatás keretében jött létre.

...az alkotmányjogon innen¹

Csink Lóránt

egyetemi adjunktus, PPKE-JÁK

Fröhlich Johanna

alkotmánybírósági tanácsadó

Chronowski Nóra, Drinóczi Tímea és Zeller Judit „Túl az alkotmányon...” c. tanulmányukat – mások mellett – azoknak ajánlották, akik a '89-es magyar alkotmányt szerették és tisztelték. Mivel mi a köztársasági alkotmányt és az annak alapján felépült alkotmányosságot szeretjük és tiszteljük, megszólítva éreztük magunkat.

A kutatói értékelés alapvető követelménye a tudományos távolságtartás. Erre tekintettel a kollégáink által felvetett, az Alkotmánybíróság hatásköreinek szűkítését célzó alkotmánymódosítást az alkotmányjog paradigmáján belül kívánjuk vizsgálni, keresve a választ arra a kérdésre, hogy mi van az „alkotmányjogon innen”, és mi az, ami azon már túlmutat.

1. Az alkotmány, az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom

Alkotmányon egyrészt érthetjük azt az alkotmánytörvényt, amely az adott államban élők alapjogainak, az államhatalom gyakorlásának, az államszervezetnek illetve az állami feladatok meghatározásának alapjául szolgál. Másrészt választhatjuk azt az értékközpontú megközelítést is, amely szerint alkotmányon érthető minden jogelv, ami a politikai rend szempontjából tartalmilag lényeges, attól függetlenül, hogy az alkotmánytörvényben szerepel-e vagy sem. Ez azt is jelenti, hogy az alkotmány a jogrendszer meghatározása mellett képes azt alakítani is. Ebben a megközelítésben az alkotmány tehát egy alapító-formáló aktus,² melynek léte egy konkrét, alkotmányozó döntésre vezethető vissza. Az állam által intézményesített politikai erő feltételezi a jogközösségbe integrálódott társadalmat, amely az alkotmány – mint törvény és intézményesített rend – által nyeri el legitimitását.³ Az állam tehát az alkotmány által biztosítandó legitimitás révén nyeri el működési és igazolási keretét, vagyis „egy kormány alkotmány nélkül olyan, mint a hatalom jog nélkül.”⁴

1.1. Az alkotmány legitimitációja

Az állam alapvető tulajdonsága, hogy autoritási igényt támaszt a jogközösségbe integrálódott polgárai-val szemben. A modern, európai kultúrkör értelmében ez az állami hatalom nem magától értetődő, hanem igazolni kell. Az alkotmány rendeltetése tehát, hogy az államnak a jogalanyai feletti autoritását legitímálja.⁵ Az alkotmány másik műfaji tulajdonsága, hogy feltétlen érvényesülést igényel a jogrendszer egésze felett. Ennek hiányában a jog nem lenne – még elvi szinten sem – zárt rendszer.

A két tételből tehát az a következtetés vonható le, hogy minden jogszabály legitimitációját az adja, hogy megfelel az alkotmány rendelkezéseinek, ezáltal illeszkedik a jog zárt logikai rendszerébe. Ez alól egyetlen kivétel van: maga az alkotmány. Az alkotmány nem lehet önlegitimáló, és nem legitimálhatja más jogszabály sem. Ez a következőképp bizonyítható:

Ha az alkotmánynak megengednénk, hogy önlegitimáló legyen, akkor minden olyan jogszabályt alkotmánynak kellene tekinteni, amely magát annak állítja. Ez esetben pedig nem lenne jogi akadály, hogy egymással párhuzamosan több, akár egymással ellentétes jogszabály működjön alkotmányként.

Ha az alkotmányt más jogszabály legitimálhatná, akkor megkérdőjelezhető lenne az alkotmány elsőbbsége minden más jogszabállyal szemben. Kérdéses lenne továbbá az is, hogy ez a „más jogszabály” honnan nyeri a legitimitációját, hiszen a korábbiakban azt állítottuk, hogy minden más jogszabály az alkotmányból veszi a legitimitációját.

Az alkotmány tehát a jogrendszer csúcsán helyezkedik el, és – a fentiek alapján – magának az alkotmánynak a legitimitációja nem a jog logikai rendszeréből származik. Álláspontunk szerint ezért az alkotmány nem a jogból, hanem csak egy másik logikai rendszerből eredeztetheti a legitimitációját.

Az Alkotmány alapítja és védi tehát a jogot, őt magát azonban nem a jog garantálja. Az alkotmány legitimitációja nem egy meghatározott eljárás, sem egy meghatározott tartalom szükségszerű következménye. Az alkotmány normatív ereje sokkal inkább köthető

¹ Jelen tanulmány CHRONOWSKI NÓRA–DRINÓCZI TÍMEA–ZELLER JUDIT: Túl az alkotmányon... (Közjogi Szemle 2010/4. 1–16. p.) c. cikkére írt reflexió. Azon hivatkozásoknál, ahol csak oldalszámot tüntetünk fel, az alapcikk megfelelő oldalára hivatkozunk.

² BADURA, PETER: *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*. 4. Auflage. (Verlag C.H. Beck, München, 2010.) 12. p.

³ BADURA, i. m. 2. p.

⁴ PAINE, THOMAS: Rights of Man (1971/1972) in: DREIER, HORST: *Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen*

Verfassungsstaat. (Carl Friedrich von Siemens Stiftung, München, 2009.) 16. p.

⁵ GYÖRFI TAMÁS: 1. § [A köztársasági államforma]. in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. (Századvég, Budapest, 2009.) 115. p.

ahhoz a képességhez, hogy befolyással bír az élet valószínűségi körülményeinek meghatározására és szabályozására.⁶

Az alkotmány ezért több mint egy jogszabály, az egyben egy politikai, társadalmi dokumentum is. Álláspontunkat sarkítva azt mondhatjuk, hogy politikai értelemben alkotmány az, ami a *társadalomban alkotmányként működik*: az alkotmány, amit a politikai közösség elfogad legmagasabb szintű társadalmi szabályozó eszközként.⁷

Összefoglalva: az alkotmány legitimitását a jogrendszeren kívül kell keresni, vagyis akkor válik az alkotmány legitimé, ha képes a társadalmi viszonyokat legmagasabb szinten szabályozni. Az alkotmánynak ez a tulajdonsága azonban csak utólag, az alkotmány működése során derül ki, annak szabályozási alkalmassága esetén.

Ebből a tételből lehet levezetni az alkotmányozó hatalom sajátosságait is. Egyetértve Chronowski, Drinóczi és Zeller véleményével, az alkotmányozó hatalom originális, konstituáló hatalom.⁸ Ebből természetesen nem az következik, hogy nincs legitimitása, hanem az, hogy legitimitása a jogon kívülről ered.

Az alkotmányozó hatalom, mint új hatalmi ág értelmezése a francia forradalomra vezethető vissza, amikor a nép, mint alkotmányozó lépett elő, s így módon a népszuverenitás eszméje összehelyezhetővé vált a hatalmi ágak elválasztásának elvével.⁹ Fontos tehát hangsúlyozni, hogy az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) tana kizárólag az ilyen, a nép eredeti hatalmának gyakorlásán alapuló alkotmányozói hatalmat jelenti. Az alkotmányozó hatalom tana egyébként a demokratikus elveken nyugvó legitim alkotmányozás alapvető követelményeinek felállításaként is szolgálhat, meghatározva az alkotmány érvényességi alapját.¹⁰ Mindeközben nem hagyható figyelmen kívül, hogy a „népakarat” fikció. A „nép” ugyanis amorf embertömeg, önálló akarata nincs; csak az egyes embereknek van akarata. Demokráciában a „nép akarata” nem megállapított tartalmú politikai tényt, hanem *politikai folyamatot* jelent, olyan folyamatot, amelyben a nép minden tagja részt vehet, és amelyet a nép tagja részvétele révén befolyásolni tud.¹¹

Az alkotmány legitimitása tipikusan utólag kerül mérlegre. Vegyük példaként, hogy egy társadalmi vál-

tozás (rendszerváltás vagy forradalom) következtében a politikai közösség egy csoportja – *társadalmilag és politikailag* elég erősnek érezve magát – megalkotja és kikiáltja az új alkotmányát (értelmszerűen jogi legitimitáció hiányában). Ha ezt követően a forradalom győz (a rendszerváltás sikeres), és az alkotmányt kikiáltó csoport megerősödik, akkor az általa kikiáltott alkotmányt alkalmazni fogják. Ezért *utólag* elmondhatjuk: a csoport alkotmányozó hatalom volt. Ha viszont a forradalom elbukik és a régi rend hívei kerülnek ismét hatalomra, akkor az alkotmányt illegitimnek minősítik, és értelmszerűen nem fogják azt alkalmazni.¹²

Ezen túlmenően az alkotmányozó hatalomnak további sajátosságait emelhetjük ki. Elsőként, hogy logikailag az alkotmányozás egyszeri tevékenység, amely egy adott dokumentum megalkotását célozza. Folyamatosan működő alkotmányozó hatalom tehát nem létezik. Másodsorban azt, hogy az alkotmány arra irányul, hogy a korábbi alkotmányt felváltsa. Ezért az alkotmányozás szükségszerűen a fennálló alkotmány ellenére történik.¹³

1.2. Az alkotmánymódosítás sajátosságai

Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom közti különbség álláspontunk szerint nem mennyiségi, hanem minőségi. Nyilván nem lehet aszerint különbséget tenni az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás között, hogy a változás a fennálló alkotmány hány szakaszát érinti.

Ehelyett az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás – így az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom – közötti jellegadó különbséget abban látjuk, hogy míg az utóbbit a jog, addig az előbbit más logikai rendszer legitimálja.

Az alkotmánymódosítás a fennálló jog keretei között kíván maradni, az alkotmány felhatalmazása, illetve rendelkezései szerint, annak legitimitációs bázisán nyugodva kíván változtatást eszközölni az alkotmányon. Alkotmánymódosítással – akármennyire átfogó is a módosítás – nem jön létre új alkotmány, hiszen az alkotmány megmarad ugyanannak az entitásnak. Az alkotmánymódosítás tehát biztosítja az alkotmány továbbélését, kontinuitását. Hasonló álláspontot képvisel Walter F. Murphy, aki megkülönböztette az alkotmány reformját, annak újraformálásától.¹⁴ Ebben a megkülönböztetésben az a módosítás, amely nem

⁶ BADURA, i. m. 15. p.

⁷ Emiatt is megkérdőjelezhető, hogy egyes diktatúrák rendelkeznek-e alkotmánnyal. Bár – többségükben – van „alkotmány” néven elfogadott politikai dokumentumuk, ezek nem funkcionálnak alkotmányként, ha a politikai-társadalmi életet nem ahhoz, hanem más forrásokhoz (pl. a diktátor egyedi rendelkezéseihez) igazítják. Így például Magyarországon is az ötvenes években, bár hatályban volt az 1949. évi XX. törvény, a politikai közösség az életét nem ahhoz igazította.

⁸ 3. p.

⁹ JAKAB ANDRÁS: A közigazgatás helye a magyar államszervezetben. *JURA* 2004/1. 39. p.

¹⁰ BADURA, 14. p.

¹¹ KÜPPER, HERBERT: A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországon. *JURA* 2009/1. 72. p.

¹² Az egyszerűség kedvéért a példa azt feltételezi, hogy csak két tábor van: a régi rend hívei és a forradalmárok. Tudjuk, hogy a történelem ennél bonyolultabb.

¹³ Ez a megállapítás pusztán logikai, nem tartalmi. Természetesen nincs logikai akadálya annak, hogy egy új alkotmány a korábbinak a tartalmát átvegye, de ilyen esetben is az alkotmányozás a fennálló alkotmány felváltására irányul.

¹⁴ MURPHY, WALTER F.: Slaughter-House, Civil Right and Limits on Constitutional Change. 32 *American Journal of Jurisprudence* 1, 17 (1987). in: GARY JEFFREY JACOBSON: An unconstitutional constitution? A comparative perspective. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 4, 2006, 478. p.

szünteti meg az alkotmány önazonosságát és az inkoherencia határai között marad, még reformnak nevezhető. Szemléletes ugyanakkor, hogy az 1989. évi XXXI. törvény, bár neve alapján alkotmánymódosító, nem hivatkozta meg legitimációs bázisként az 1949. évi XX. törvényt.

1.3. Alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom a magyar Alkotmányban

Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja értelmében az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát. Az Alkotmány tehát csak alkotmányozó hatalomként nevesíti a parlamentet, mint alkotmánymódosítót nem. Kétségtelen, hogy az Alkotmány tartalmaz *eljárási szabályokat* az alkotmánymódosításra [24. § (3) bekezdés], amelyekből az is kiolvasható, hogy a hatáskör címzettje az Országgyűlés. Mindemellett az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom tételes jogi megkülönböztetése az Alkotmányban ismeretlen.

Ennek magyarázata az Alkotmány szövegtörténetében keresendő. 1949-ben az Alkotmány nem tartalmazott utalást arra, hogy az Országgyűlés alkotmányozó hatalom lenne, ezt csak az 1972-es módosítás vezette be. A '72-es alkotmánymódosítás indokolása szerint végbement a szocialista átalakulás, vagyis a társadalmi osztályviszonyok megszilárdultak, ezért indokolt volt lépéseket tenni a demokratikus szocializmus fejlődése irányába. Ezzel magyarázható, hogy az alkotmányba bekerült a népfelség elve, illetve az alkotmány megalkotására vonatkozó szakasz is. Bár az általános indokolás szerint az „elért történelmi jelentőségű vívmányok sem teszik indokoltá új alkotmány kidolgozását”, az annak továbbfejlesztését lehetővé tevő szabályozás kialakítása mégis időszerű volt.

Fenti állításunk fényében (miszerint az alkotmányozó konstituáló hatalom, és nem a jog legitimálja) *paradoxon az Alkotmányban alkotmányozó hatalmat megjelölni*. Az alkotmányozó legitimitása nem származhat magából az Alkotmányból.

Ez a paradoxon csak azzal oldható fel, hogy az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja a rendszerváltáskor új értelmet kapott, és összefügg az Alkotmány preambulumban szereplő „ideiglenességgel”.¹⁵ A köztársasági alkotmány szövegezőinek eredeti szándéka szerint az ideiglenes alkotmányt felváltja majd a végleges, amelynek megalkotására – mint alkotmányozó hatalom – az Országgyűlés lesz jogosult. Ezt erősíti az is, hogy az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja határozott névelővel „a” Magyar Köztársaság Alkotmányának megalkotására hatalmazza fel a parlamentet.

Erre tekintettel az Országgyűlés a fennálló keretek között alkotmányozó és nem alkotmánymódosító ha-

talom. Az alkotmánymódosítás joga pedig meglátásunk szerint nem az Alkotmány 24. § (3) bekezdéséből származik (az alkotmánymódosítások nem is erre hivatkoznak), hanem az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjából lett a *maior ad minus* levezetve. Ha ugyanis az Országgyűlés jogosult az új alkotmány megalkotására (és ezzel együtt az egész Alkotmány lecserélésére), akkor jogosult a hatályos Alkotmány egyes részeinek változtatására is.¹⁶ Az alkotmánymódosítás tehát nem kifejezett, hanem az alkotmányozó hatalomból levezetett joga az Országgyűlésnek.

Ezt a különbségtételt ismerte fel a jogalkotó a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 2010. évi módosításakor, amikor az alkotmánymódosítások megjelölésénél nem alkotmánymódosító, hanem alkotmányozó hatalomként rendelte megjelölni az Országgyűlést. Az Országgyűlés alkotmánymódosítási joga ugyanis az alkotmányozó hatalmából következik.

2. Belső ellentmondások az alkotmányban?

2.1. Az alkotmány zártsága

Az alkotmány tehát, ahogy az előzőekből is kitűnik, egy olyan konstituáló aktus eredménye, amelynek jellegét nagyban (de nem kizárólagosan) meghatározza az alkotmányozó hatalom.¹⁷ A XVIII. század végi írott alkotmányok jól mutatják, hogyan alakult ki az alkotmány zártságának ma is uralkodó jellege.

A francia forradalom idején hangoztatott jelszavak egyikéből jól kitűnik az alkotmányt létrehozó teremtettségnek a teljes körűsége. A népgyűlésen felszólaló egyik képviselő például a következőket mondta az alkotmányozás célja kapcsán: a minden időre és országra érvényes igazság kinyilatkoztatása.¹⁸ Bár a francia és az amerikai alkotmányozási történet sok tekintetben eltérő, mégis, a kiindulópontoknál több közös vonást is találunk. Az amerikai alkotmányozó hatalom ugyanis John Locke szellemiségét követve hasonlóan a megdönthetetlen igazságok tudójaként tüntette fel magát.¹⁹ Ebből a hagyományból kiindulva az írott alkotmányok a saját maguk alkotta rendszeren belül ki-

¹⁶ Hasonló álláspontot képvisel JAKAB ANDRÁS és SZENTE ZOLTÁN is, akik az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjából vezetik le mind az alkotmányozást, mind az alkotmánymódosítást. SZENTE ZOLTÁN et al.: 19. § [Az Országgyűlés hatáskörei] in: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. (Századvég, Budapest, 2009.) 560. p.

¹⁷ Az alkotmány jellegét nem csupán az alkotmányozó hatalomza meg, mivel annak normatartalmát az alkotmányértelmezés folyamatosan alakítja. Ennek kifejtése azonban meghaladja jelen tanulmány kereteit.

¹⁸ DUPONT képviselő 1789. augusztus 18-án [J. MAVIDAL/E. LAURENT/E. CLAVEL (eds.)]: *Archives Parlementaires de 1787 a 1860*. in: DREIER im. 2009, 7. p.

¹⁹ „We hold these Truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the Pursuit of Happiness.” in: DREIER 2009, 14. p.

¹⁵ Ugyanígy, az alkotmányozó hatalom jellegére vonatkozó következtetéseket von la a német szakirodalom, amikor azt a preambulumba és a GG 146. cikkére alapozza. BADURA, i. m. 15. p.

zárólagosságra, teljességre és tévedhetetlenségük elismerésére, azaz feltétlen normativitásukra tartottak igényt. Alaptörvényi jellegük fenntartása érdekében nem is tehettek mást.

Az írott alkotmányok alapján megkezdett alkotmányértelmezés, vagyis az alkotmányos rendelkezések alkalmazásának lehetővé tétele a konkrét esetekre ugyanis annak az előzetes premisszáknak az elfogadásával történt, hogy az alkotmány minden igazság tudójaként és a jogrendszer minden más elemének forrásaként az alapprobléma megoldását szükségszerűen tartalmazza. Azt is mondhatjuk, hogy miután az első alkotmányszöveget alkalmazó döntés megszületett, az egyet jelentett az alkotmány mindentudására tett esküvel. Hogyan is hozhatott volna meg egy döntést az Alkotmány értelmezésére hivatott bíróság, ha nem feltételezi, hogy más szabály nem létezik az adott kérdés eldöntésére nézve?

Az alkotmány zártsága tehát nem az alkotmányjogi rendelkezések formális kapcsolatát, vagy azok egy dokumentumba való összefoglalását jelenti. Nem is az egységnek valamilyen bölcselettudomány jellegű képződménye. Az alkotmány zártsága ezzel szemben sokkal inkább az alkotmány konkrét materiális egységét jelenti, amelyet az alkotmány szabad, demokratikus alaprendjével írhatunk le.²⁰

Az alkotmány zártsága tehát egy olyan elv, amely az alkotmány értelmezésekor képes eligazítást nyújtani. Az alkotmány belső egységének megőrzése különös jelentőséggel merül fel azokban az esetekben, amikor az alkotmánymódosító hatalom az alkotmány alapvető rendelkezéseit érinti. Nem könnyű elhatárolni azonban az alkotmány alapvető rendelkezéseinek „érintését” és „érintetlenül hagyását”. Mondhatjuk, hogy az alkotmány fundamentális megváltoztatása nem lehet tilos mindaddig, amíg az koherens egységet képez az eredetivel. Másrésztől, nem lehet, önmagában azért kizárni egy alkotmányos rendelkezés megváltoztatását, mert az része az alkotmánynak.²¹ Ebben az értelemben egy alkotmánymódosítás olyan terjedelemben lehet érvénytelen, amíg az az alkotmányt magával teljes mértékben inkoherenssé nem formálja.

Az alkotmány zártságából következik tehát, hogy az alkotmánynak teljesnek és ellentmondásmentesnek kell lennie. Teljesnek, tehát az alkotmányban nem lehet joghézag, minden alkotmányi kérdésre választ

kaphatunk az alkotmányból. Az alkotmány ellentmondásmentességéből pedig az következik, hogy az alkotmány a kérdésekre pontosan egy választ ad, kizárt olyan helyzet, hogy az alkotmány különböző rendelkezéseinek értelmezéséből különböző eredményre jussunk.²² A zártság e két sajátosságából pedig következik az alkotmány homogenitása is.

2.2. Az örökkévalósági klauzulák kérdése

Chronowski, Drinóczi és Zeller szerint az örökkévalósági klauzulák az alkotmánymódosítás materiális korlátját képezik, álláspontjuk szerint az a „céljuk, hogy a létrehozott alkotmányos berendezkedés magját megőrizze az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalmakkal szemben”.²³

Az örökkévalósági klauzulák eme rendeltetése aligha kérdőjelezhető meg. Különbség tehető azonban egyrészt aközött, hogy ezek a változatlanossági előírások az alkotmányban immanens módon bennefoglaltak vagy explicit módon jelennek meg, illetve nevesítetten, bizonyos alkotmányos elvekre, értékekre vonatkoznak, vagy a tartalmuk változó lehet.

Az örökkévalósági klauzula materiális felfogása értelmében ilyen immanens korlátok a hatályos alkotmányban is vannak. Ilyennek tekinthetjük egyrészt az alapjogok lényeges tartalmának elvét is abban az értelemben, hogy a törvényhozó az alapjogok egy bizonyos térfelületére eszerint nem férkőzhet be, vagy ilyen az emberi méltóság alapértéke is, melyet semmilyen körülmények között nem lehet megsérteni. Ezek tehát azok az immanens korlátok, amelyeket anélkül tekintünk állandónak, hogy örökkévalósági klauzula módjára kifejezett védelemben részesülnének. A másik csoport Chronowski, Drinóczi és Zeller által levezethetőnek vélt olyan immanens örökkévalósági klauzula, mely kizárólag bizonyos értékeket véd, hierarchiát alkotva az alkotmányon belüli rendelkezések között. Végül pedig léteznek a kifejezett örökkévalósági klauzulák, melyek az alkotmány rendelkezései között helyezkednek el, és az alkotmányozó akaratának megfelelően tartalmazzák a legfontosabb alkotmányos értékeket, elveket. A továbbiakban az örökkévalósági klauzulák említése kapcsán arra keressük a választ, hogy (1) léteznek-e „beleértelmezett” örökkévalósági klauzulák, illetve (2) az alkotmányokban tételesen szereplő örökkévalósági klauzulák milyen akadályt képeznek az alkotmánymódosításoknak.

Hangsúlyos, a vizsgált probléma (a konkrét alkotmánymódosítás alkotmánybírósági felülvizsgálhatósága) eldöntését alapvetően meghatározó kérdés, hogy az örökkévalósági klauzulákat materiális vagy formális értelemben fogjuk-e fel, azokat természetjogi vagy pozitívista alapon kell-e megközelíteni.

²⁰ EHMKE, HORST: Prinzipien der Verfassungsinterpretation in: DREIER, RALF–SCHWEGMANN, FRIEDRICH: *Probleme der Verfassungsinterpretation. Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit*. Band 3. Nomos. (Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1976.) 187. p.

²¹ The Southwest Case, BverfGE 1, 14 (1951): „That a constitutional provision itself may be null and void, is not conceptually impossible just because it is part of the constitution. There are constitutional provisions that are so fundamental and to such an extent an expression of a law that precedes even the constitution that they also bind the framer of the constitution, and other constitutional provisions that do not rank so high may be null and void, because they contravene those principles.” in: G. F. JACOBSON im. 2006, 477. p.

²² Hasonló gondolatmenet érhető tetten a halálbüntetést eltiltó 23/1990. (X. 31.) AB határozat érvelésében.

²³ 8. p.

Az örökkévalósági klauzulák *materiális felfogása* esetén – értelmezésünk szerint – léteznek a tartalmi alkotmányosságnak olyan általános elvei, amelyeket a tételes alkotmánymódosítás nem sérthet – még abban az esetben sem, ha az adott jogelv nincs az alkotmányban örökkévalósági klauzulaként nevesítve. E felfogás az alkotmány mögöttes értéktartalmát tekintti olyan mércének, amely a pozitív jogi változtatásoknak (alkotmánymódosításoknak) gátat szab. Az örökkévalósági klauzula ilyen jellegű felfogásával szemben két ellenérvet hozunk fel:

1. Az örökkévalósági klauzulák *materiális felfogása* azt eredményezi, hogy az alkotmány tételes szabályait két részre oszthatjuk. Az egyik rész (A) az általános alkotmányos elveket ülteti át a pozitív jogba (a hatályos alkotmányban pl. demokrácia, jogállam, népszuverenitás, emberi jogok elismerése), a másik részt (B) pedig az általános elvekkel közvetlen összefüggést nem mutató szabályok alkotják (pl. köztársasági elnök megválasztásának szabályai, népszavazásról szóló rendelkezések stb.).²⁴

Az alkotmány ilyen jellegű szerkezeti felépítését elismerjük, azzal viszont nem értünk egyet, hogy az (A) rész *jogilag értékelhetően* védettebb lenne, mint a (B), és azzal különösen nem, hogy (A) rész mércéjével szolgálja a (B) rész módosításához. Mint azt az alkotmány zártsága kapcsán említettük, az alkotmány teljességéből és ellentmondásmentességéből következik annak homogenitása: nem osztható fel „fontos” és „kevésbé fontos” szabályokra.²⁵

Álláspontunk szerint az alkotmány egyes rendelkezéseinek absztrakciós szintje, rendeltetése eltérő lehet, de nincs kétszintű alkotmány.²⁶

2. Ha az örökkévalósági klauzulák az általános alkotmányos elvekből kiolvashatók lennének, akkor ez azt sejtetné, hogy az örökkévalósági klauzulák közel azonosak lennének az egyes alkotmányokban. A kollégáink által felvázolt áttekintésből²⁷ azonban az derül ki, hogy az örökkévalósági klauzulák tartalmi szórását mutatnak, és a nemzeti sajátosságokat is figyelembe véve az egyes alkotmányozók az általuk hangsúlyosnak tartott kérdéseket tekintik „örökkévalónak”.

A fenti ellenérveinkre figyelemmel az örökkévalósági klauzulákat pozitív jogi értelemben, *formális megközelítésben* fogjuk fel. Álláspontunk szerint az örökkévalósági klauzula tartalmára nézve az alkotmányozónak nincsenek megkötései. Ha egy alkotmányozó úgy dönt, hogy örökkévalósági klauzulát épít az alkot-

mányba, akkor *eljárási akadályt* állít az alkotmánymódosító elé e szabályok módosítása tekintetében.²⁸ Leegyszerűsítve és kisarkítva álláspontunkat: az alkotmányozó úgy dönt, hogy az alkotmány egyes szabályai minősített többséggel módosíthatók, más szabályai pedig nem módosíthatók. De valamely szabályt nem annak *tartalma*, hanem az *alkotmányozó döntése* tesz örökkévalóvá.

Ennek viszont az a következménye, hogy valamely szabály csak kifejezett rendelkezés esetén tekinthető örökkévalósági klauzulának, ilyen klauzulát az alkotmányból levezetni nem lehet.

3. Alkotmányellenes alkotmánymódosítás?

Az Alkotmánybíróság visszatérő gyakorlata értelmében „az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani” [elsőként: 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 375, 376.].

Ez a megállapítás logikailag aligha támadható. Leghangsúlyosabb eleme a „ha [...] részévé vált” fordulat. Az alkotmánymódosítás alkotmányellenes nem lehet ugyan, az viszont az adott esetben kimondható – és az Alkotmánybíróságnak ki is kell mondania –, hogy egy alkotmánymódosítás nem épült be az Alkotmányba, nem vált az Alkotmány részévé.

Ez a „be nem épülés” a közjogi érvénytelenségre vonatkozik, arra, ha az Alkotmány módosítására hatáskör hiányában vagy az eljárási szabályok megsértésével kerülne sor. Erre lenne példa, ha egy önkormányzat akarná rendeletben módosítani az Alkotmányt, vagy ha az Országgyűlés egyszerű többséggel fogadná el az alkotmánymódosítást.

Ezen nem változtatna az sem, ha a magyar Alkotmány tartalmazna örökkévalósági klauzulát. Ebben az esetben egy örökkévalósági klauzulába ütköző alkotmánymódosítás nem azért nem épülne be az alkotmányba, mert tartalmi elveket sért, hanem mert az alkotmánymódosítónak *nem lenne hatásköre* az adott klauzulával ellentétes szabály alkotására.

Az örökkévalósági klauzuláról alkotott álláspontunkkal természetesen nem tagadjuk a jogrendszer és értékrendszer kapcsolatát, amely végső soron, a joguralom határát jelenti.²⁹ A jog és az általa szabályozandó közeg között törekény, kifinomult kapcsolat

²⁴ Vö. GYÖRFI i. m. 113. p.

²⁵ Ilyen különbségtétel politikailag, társadalmilag természetesen tehető, de az már a jog logikai rendszerén kívül van.

²⁶ Itt kell megjegyeznünk, hogy az örökkévalósági klauzulák összessége egy alkotmányban nem jelent „mag-alkotmányt”. Az örökkévalósági klauzuláknak nincs teljességigényük, csak egy-egy rendelkezést, rendező elvet kívánnak kiemelni, de a teljes alkotmányosság nem vezethető le belőlük. Ezzel szemben a „mag-alkotmány” egy sűrített „szuperalkotmány”, amely önmagában is zárt rendszer.

²⁷ 8. p.

²⁸ Meg kell említenünk, hogy a német alkotmányban az örökkévalósági klauzulát *materiális* korlátként fogják fel, amely magasabb rangot foglal el a normahierarchiában, mint a többi alkotmányos norma. Ez a megkötés azonban csak az alkotmánymódosító hatalmat köti, az alkotmányozó hatalmat nem. Különösen: BVerfGE 87, 181 (1996) in DREIER, HORST (hrsg.): *Grundgesetz Kommentar* 2. Auflage. Mohr Siebeck, Tübingen, 2006. Art 79 III. 14. ; BADURA i. m. 2010, F 64. 666. p.

²⁹ A kifejezés JOHN FINNIS egyik írására utal TAKÁCS ALBERT (szerk.): *Joguralom és jogállam* Jogfilozófiák: Budapest, 1995.

van, amelyben nem lehet tagadni a jogon kívül létező más szabályozók létét sem.

A társadalomban érvényesülő egyéb szabályrendszerek léte nem kérdőjelezi meg a jog uralmát. A joguralom egyik biztosítója, hogy megfelelő felelősségi rendszer és hatékony, független kontrollintézmények jöjjenek létre és működjenek. Ezeket az intézményeket és működésük alapszabályait az alkotmány tartalmazza. Az alkotmánynak tehát fel kell állítania azt az intézményi struktúrát, amely e célokat szolgálja, illetve gondoskodnia kell ennek megvédéséről. „[A] joguralom olyan sajátos eljárásokat von maga után, amiket módszeresen csak a bírói hatalom intézménye és annak olyan személyek általi gyakorlása biztosíthat, akiket szakmailag arra képeztek ki, és akiket az ösztönöz, hogy a jog szerint cselekedjenek.”³⁰

A joguralom ellen felhozott egyik legfontosabb kritika, hogy nem képes kiszűrni az ellene lázadókat. A többség problémája felmerül egyrészt a többséget kijátszók és a többséggel játszók oldaláról is. Az alkotmányozó hatalom kapcsán merül fel a kérdés, hogy mi történik, ha az alkotmányozó hatalom a változás és fejlődés jelszavait használva lerombolja az alkotmányos intézményeket.³¹ Az alkotmány nem lehet „öngyilkossági paktum”, vagyis annak fogalmait le kell szűkíteni, illetve ki kell tárgítani azon „magától értetődő, beleér-

tett és hallgatólagos” tilalmaknak és felhatalmazásoknak, amelyek annak megakadályozásához szükségesek, hogy az alkotmányt megdönteni szándékozók kihasználják azt.³² A joguralom határainak feltárásához tehát valódi értékszemponitú szemlélet kell, amely a nyugodt időkben a módszertani és jogelméleti megfontolások mögött őrködhet a helyes irányon.

A joguralom érvényesülése, és a jog által képviselt értékek védelme érdekében szükséges erősíteni az alkotmány immunrendszerét: abból a célból, hogy a nemkívánatos behatásokat a jog saját maga ki tudja szűrni. Ilyen „immunerősítő” az örökkévalósági klauzula. Vannak azonban olyan behatások, amellyel szemben a belső immunrendszer már nem elegendő, és külső beavatkozás, orvosi segítség szükséges.

Túl az alkotmányon vannak értékek, amelyek feltétlen védelmet kell hogy élvezzenek. Az alkotmányjogon innen viszont azt állapíthatjuk meg, hogy ezeket az értékeket egy ponton túl a jog nem, csak más logikai rendszerek védhetik sikeresen.

„Ahol a társadalom olyan töredezett, hogy a mértéktartás szellemiségét elfeledte, azt egy bíróság nem mentheti meg; egy társadalomban, ahol azzal játsszák ki a felelősséget e szellemiség táplálásáért, hogy azt a bíróságokra bízzák, ott ez a szellemiség végleg eltűnik.”³³

³⁰ JOHN FINNIS: A joguralom határai in: TAKÁCS i. m. 158. p.

³¹ „What if the people exercise their presumed constituent authority to destroy the Constitution in the name of change and progress?” GORDON S. WOOD: *The Creation of the American Republic, 1776–1787* 345 (University N.C. Press, 1969) in: G. F. JACOBSON i. m. 2006. 464. p.

³² JOHN FINNIS: A joguralom határai in: TAKÁCS i. m. 160. p.; „[...] the constitution is cannot legally be used to destroy itself.”, „the power to destroy is not a power to amend” in: *Minerva Mills Ltd. V. Union of India*, AIR 1980 SC 1789. in: G. F. JACOBSON i. m. 2006. 472. p.

³³ HAND, LEARNED: *The spirit of Liberty* 164 (Alfred A. Knopf, New York, 1953) in: G. F. JACOBSON i. m. 2006. 472. p.

TANULMÁNYOK

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG KÖZJOGI HELYZETE

Alkotmánybíráskodás egykor és ma

Balogh Zsolt

alkotmánybíróági főtanácsadó

„Sőt a jó államban, ahol megvédik az igazságosságot, mindenki, aki azt akarja, hogy igazságosnak tartsák, köteles az elszenvedett jogtalanságot bíró elé vinni (I. Mózes 3. k. 15 fej. 1. v.), nem hogy bosszút álljon (I. Mózes 3. k. 19. fej. 17 és 18 v.), hanem azzal a szándékkal, hogy megvédje a haza igazságosságát és törvényeit s ne segítse elő a gonoszokat gonoszságukban” Spinoza¹

I. Bevezetőként az alkotmánybíráskodás mai (és egyben jövőbeni) helyzetét meghatározó három körülményt ismertetek

1. Az új alkotmány meghozatalának lehetősége és annak előkészületei az utóbbi időben meglehetősen izgalmassá tették az alkotmányjog szürke hétköznapijait. Hasonló pezsgés a rendszerváltoztatást követő három évben volt, amikor is kialakult az alkotmányosság, az alkotmányjogi dogmatika honosította az európai demokráciák bevett fogalmait, alkalmazott megoldásait. Az alkotmányjog fogalmi kultúrájának a megalakításában az Alkotmánybíróság jeleskedett, döntései nemcsak a tudományt, hanem a közéletet is uralták. Szabad országgá vált Magyarország.

A mostani pezsgés más típusú. A kétharmadoság fojtó követelményei alóli kiszabadulást jelenti. A közjog területén ismert volt, hogy új jogalkotási törvényre van szükség, az önkormányzati törvény (és rendszer) átgondolásra szorul, az alkotmánybíróági szabályozást a húsz év gyakorlatának tükrében pontosítani kellene, a médiatörvényt hatékonyra és működőképesre kell tenni, rendezni lehet végre az egyházalapítás szabályait stb. Tehát államszervezeti és alapjogi törvények sokasága várta ezt a kiszabadulást, az alkotmányjogászok által többé-kevésbé konszenzusra hozható elképzelések mentén. S igen, végre meg lehet szüntetni az alkotmány ideiglenes jellegét. Új számozásra, új preambulumba, az alapjogok előtérbe helyezésére és a jogok pontosított átfogalmazására² van

szükség, hasznosabb, ha kikerülnek a népszavazásra vonatkozó szabályok, újra kell gondolni a kormányra vonatkozó részt³, az alkotmánybíróági hatásköröket rögzíteni kell, s az újragondolt önkormányzati rendszer alkotmányos alapjait is meg kell teremteni. Talán ezek azok a megoldandó lényeges kérdések, amelyek szélesebb körben is ismertek voltak, mint az új alkotmánnyal szembeni elvárás. Terjedelmében ez kicsit hosszabb lenne, mint a mostani 78 szakaszos törvény, de korántsem lenne olyan hosszú, mint a 299 szakaszos portugál alkotmány. Ilyen kondíciók mellett a kétharmados törvények alóli kiszabadulás kecsegtető. Korszakot nyithat a szakmai és politikai konszenzuson alapuló új alkotmány, amely évtizedekre mindenki stabil alaptörvényévé válhat.

A kiszabadulást az alkotmányjogászok körében nem egyszer a gondolatok elszabadulása is követte (pl. a hatáskörök nélküli alkotmány ötlete). Ez azonban természetes része a pezsgésnek, még ha meghökkenítő elképzelés is.

Összefoglalva tehát az első gondolatot: az utóbbi egy év az alkotmányjogra kifejezetten serkentőleg hatott, mondhatni szükség is volt már a közös dolgok konferenciától konferenciáig tartó újragondolására, rendezésére. Ez mindenképp pozitív hatás.

2. A másik bevezető gondolatom az Alkotmánybíróaságot ért – a gazdasági jogalkotás vizsgálata miatti – kritikákkal kapcsolatos. A gazdasági alkotmányosság fogalma a hazai jogirodalomban régóta jelen van.⁴

1. pontjából egykor átemelt szövegét illik a valós helyzethez igazítani stb.

² Mert valahol a Kormányról mint testületről beszél, de annak megalakuláskor és a megszűnéskor (illetve valójában a működéskor) a miniszterelnök szerepe a meghatározó, tehát ezt kell rögzíteni. Lásd pl. a 122/2009. (XII. 17.) AB határozatban elbírált problémát (ABH 2009, 1050.)

³ Lásd: Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségéről és szükségességéről; Világosság 1986. 2. szám; Halmi

¹ Spinoza: Teológiai-politológiai tanulmány (ford.: Szemere Samu) Akadémiai Kiadó, Bp 1984, 123. old.

² Pl. az újabb alapjogi dokumentumok a diszkrimináció tilalmánál megjelenítik a „genetikai tulajdonságok szerinti különbségtételt”, amit érdemes felvenni, vagy pl. a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jognak a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 12. cikk

Az 1989. októberi alkotmány számos rendelkezése kifejezetten a gazdasági jogalkotás alkotmányos kereteinek a meghatározásáról szól.⁵ S az alkotmánybíróági gyakorlatban is kezdetektől fogva jelen van a gazdasági tárgyú jogszabályok alkotmányossági vizsgálata, ugyanúgy, mint bármely más jogszabályé. Sőt – publicisztikai fogást használva – azt mondhatjuk, hogy az Alkotmánybíróságot (az alkotmánybíráskodást mint műfajt) gazdasági jogszabály alkotmányossági vizsgálata tette ismertté a közvélemény előtt: az első kamatadó határozat 1990-ben.⁶ Még ebben az évben a pénzügyminiszter alkotmányértelmezést kért, hogy az általa felvázolt három – a kamatadó bevezetését szorgalmazó – elképzelés közül melyik az alkotmányos. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, és felhívta a figyelmet az „alkotmánybíróági kormányzás” veszélyeire mint olyanra, amit a testület mindenképpen el szeretne kerülni.⁷ Öt évvel később az Alkotmánybíróság egy komplett gazdaságpolitikai irányváltást vizsgált felül átfogóan. A Bokros-csomag kapcsán meghozott 13 (megsemmisítést tartalmazó) határozat – az akkori politikuskok állításaival ellentétben – mégsem hiúsította meg az adott gazdasági cél megvalósítását. A határozatok alaposabb áttanulmányozása után kiderült, hogy az Alkotmánybíróság nem „csinált” saját gazdaságpolitikát.⁸ A megsemmisítések alapja nemegyszer a jogbiztonság, a szerzett jogok védelme volt; az alkotmányellenesség kiküszöbölhetősége valamennyi döntésből kiderült. A Bokros-csomag által kitűzött politikai cél megvalósult. Később a társadalombiztosítás önkormányzati alapúvá tétele,⁹ majd ennek megszüntetése¹⁰ érintett nagy gazdasági rendszereket, de a politikai célok (akár az egyik, akár a másik) ezekben az esetekben sem hiúsultak meg alkotmánybíróági döntések miatt. Adónem és egyéb közterhek alkotmányossági vizsgálata során ugyanúgy nem minősült alkotmányellenesnek pl. – a számos határozatban vizsgált – iparűzési adó, az 1997-ben bevezetett egészségügyi hozzájárulás jogintézménye¹¹, de a 2006-ban megalkotott, az államháztartás egyensúlyát javító hitelintézeti kölönadó sem.¹² A sort folytatni, illetve bővíteni lehetne. A teljesség kedvéért mindehhez hozzá kell tenni, hogy a házipénztáradóról

szóló törvény egészét¹³ és az elvárt adót¹⁴ megsemmisítő döntés úgy törölte ki teljes adónemeket a jogrendszerből, hogy azt a jogalkotó nem hozta vissza (nem tudta vagy nem akarta visszahozni). Ennek ellenére véleményem szerint a gazdasági alkotmányosság tárgyában az ítélkezési gyakorlat főiránya nem tért le a húsz év során kirajzolódó ívről, nem változott a még 1991-ben kidolgozott teória, amely szerint a *clausula rebus sic stantibus*¹⁵ az állam is hivatkozhat. Ez a teória nagyfokú biztonságot ad (adhat) a mindenkori gazdaságpolitikának, hiszen a körülmények megváltozása a gazdasági körülmények megváltozását is jelenti, amelyet az Alkotmánybíróság a gazdasági problémákat megoldó állam oldalán értékel. A fentiek talán bizonyítják, hogy a gazdasági jogszabályok vizsgálata során is az együttműködő alkotmányosság érvényesült. Ez érvényesült a 98%-os kölönadó tárgyában meghozott határozatban is.¹⁶ A döntés – mint sok más adójogszabályt vizsgáló határozat – nem húzta át (fogalmazunk így) az „igazságtalan végkielégítések” kölönadóztathatóságát, annak csupán egy indokolatlan (igazságtalan) szeletét kívánta kivenni. A határozatnak azonban váratlan következménye lett: módosult az Alkotmány és (az alkotmányozó szándéka szerint) lényegében kikerült az Alkotmánybíróság hatásköréből a gazdasági alkotmányosság körébe tartozó szabályok – bizonyos aspektusból történő – vizsgálata. Az új – a 2010. évi CXIX. alkotmánymódosító törvénnyel megállapított – szöveg mind a hatáskörnél, mind a megsemmisítés jogkövetkezményénél úgy szól, hogy: „[a] költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámonokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.” Úgy tűnik tehát, hogy – ismét publicisztikai fogással élve – ahogy az első kamatadó határozat „bevezette” az alkotmánybíráskodást, úgy szintén egy adótárgyú döntés¹⁷ következménye lett a legfontosabb hatáskör, a normakontroll szűkítése.

3. A harmadik körülmény, ami meghatározza az alkotmánybíráskodás jelenlegi helyzetét, az az 1989. októberi alkotmány jelen állapota. Az alkotmánybíráskodás sajátja – s ezt a magyar Alkotmánybíróság mindvégig szigorúan érvényesítette –, hogy kettős kötöttségben végzi tevékenységét: kötve van az Alkotmányhoz és kötik saját döntései. Az Alkotmány alkotmányosságát nem vizsgálhatja, korábbi határozatai pedig

Gábor: Gondolatok a gazdasági alkotmányosságról Világosság; 1996. 3. szám

⁵ Lásd: Balogh–Holló–Kukorelli–Sári: Az Alkotmány Magyarazata KJK-Kerszöv 2003, 234–261.

⁶ Lásd: 5/1990. (IV. 9.) AB határozat ABH 1990, 32.

⁷ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 138.

⁸ Álláspontom szerint ilyennek minősült volna, ha pl. a szociális jogok tartalmát bontja ki, s az újraszabályozást egy adott szociálpolitika megvalósításra kényszeríti. Ilyenről azonban szó sem volt.

⁹ 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140.

¹⁰ 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387.

¹¹ 37/1997. (VI. 11.) AB határozat ABH 1997, 234. A határozat pusztán a személyi igazolványhoz kötődő hozzájárulás-fizetési kötelezettséget tartotta alkotmányellenesnek, egyéb körben (önmagában a vállalkozói igazolvány alapján is) elismerte a jogintézményt.

¹² 66/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 725.

¹³ 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 674.

¹⁴ 8/2007. (II. 28.) AB határozat ABH 2007, 2007, 148.

¹⁵ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.

¹⁶ 184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABK 2010, október, 1161.

¹⁷ „kivezette.”

kijelölik azokat a kereteket, amelyeken belül a későbbi döntések várhatók. Eltérrésre csak kivételesen és indokokkal ellátva kerülhet sor.¹⁸ Alkotmánybírósági döntést viszont közvetlenül felülről csak egy módon lehet: az Alkotmány vonatkozó rendelkezésének a megváltoztatásával. Ez történt az egykor nagy visszhangot kapott (és sokat is bíralt) külképviseleti szavazások miatti alkotmánymódosítás esetén. Az Alkotmánybíróság 1990. március 4-én kihirdetett határozata¹⁹ alkotmányellenesnek nyilvánította az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény azon rendelkezését, amely a szavazásban akadályozottnak minősítette azt, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik. Erre reagálva – a még pártállami parlament – az 1990. évi XVI. alkotmánymódosító törvényben 1990. március 12-től hatályosan úgy rendelkezett, hogy az aktív választójog feltételévé tette szavazás napján az ország területén tartózkodást. Ezen alkotmányi rendelkezés később (sokkal később) változott meg.²⁰

Jelenleg az 1989. októberi Alkotmányban több szabály is van, amely közvetlenül vagy közvetve alkotmánybírósági határozat reakciójaként született.

– Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte, hogy bírósági titkárok szabálysértési eljárásban pénzbírság szabadságvesztésre átváltoztatása tárgyában eljárjanak²¹, egy másik döntésben pedig a pszichiátriai betegek időszakos felülvizsgálata kapcsán alkalmazott bírósági titkári eljárást tekintette alkotmánysértőnek²². Úgy vélte, hogy ezekben az ügyekben garanciális okokból bírónak kell eljárni. Az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosítása következtében az Alkotmány vonatkozó szabálya így hangzik: „[h]elyi bíróság hatáskörébe tartozó, törvény által meghatározott ügyben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, aki e tevékenysége során független, csak a törvénynek van alárendelve.”

– Az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosítása megváltoztatta a közteherviselésre vonatkozó szöveget is és a jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében az adott adóévtől kezdődően, különadó kivetését tette lehetővé. Ezt követően 2010. október 28-án tette közzé az Alkotmánybíróság a 98%-os adóról szóló – benne a visszamenőleges adóztatást alkotmánysértőnek minősítő – határozatát. Erre reagált az alkotmányozó a közteherviselésre irányadó, a 2010. évi CXIX. alkotmánymódosító törvénnyel beiktatott, 2010. november 20-tól hatályos szöveggel, amely szerint: „[a] közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában

vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.” Tehát e körben (az Alkotmány alapján) öt évre visszamenőleges különadó-kötelezettséget lehet megállapítani.

Az Alkotmány pár hónap alatt – e változtatásokat is beleértve – nyolc ízben módosult, megváltozott többek között az alkotmánybíró-jelölési rendszer, bekeült a kisebb parlament létszáma stb. (Ennek a törvénynek az utolsó rendelkezése azonban az, hogy egy későbbi törvény fogja megmondani, hogy mikor lép hatályba...)

Az 1989. októberi Alkotmánnyal kapcsolatban az 1. pontban ismertetett változtatási igények, valamint egyes alkotmányos szabályok közötti feszültség – véleményem szerint – azt eredményezi, hogy valóban „nincs visszaút”, új Alkotmányra van szükség. Mindez alkalmat teremt az alkotmánybíráskodás újragondolására is.

II. Az Alkotmánybíróság egyes hatásköreiről

Az elmúlt húsz év alatt az alkotmánybíráskodás hatáskörei változtak ugyan, de stratégiai módosulás nem történt. A változások dióhéjban: korábban ismert volt az ún. „alkotmányossági panasz” a helyi népszavazás jogszabálysértő elrendelése, lebonyolítása ellen, ez a hatáskör 1997-ben kikerült az Alkotmánybíróság hatásköréből.²³ Ugyanez a törvény azonban új hatáskört adott, az országos népszavazásokkal kapcsolatban. Egy ideig a felsőoktatási autonómiát sértő egyedi döntések vizsgálatára is külön hatásköre volt az Alkotmánybíróságnak²⁴. Kikerült az Alkotmánybíróság hatásköréből 1998 elején az ötven országgyűlési képviselő által kezdeményezhető előzetes normakontroll, illetve, ahogy fentebb bemutattuk, 2010-ben az utólagos normakontroll által vizsgálható jogszabályok köre szűkült.

Az Alkotmánybíróság hatáskör-értelmezése is alakította az alkotmánybíráskodás karakterét. A legfontosabbakat említve: megszorítóan értelmezte a bíróság az előzetes normakontroll törvényjavaslatot érintő formáját²⁵, az absztrakt alkotmányértelmezést²⁶, az önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértése alapján történő vizsgálatot.²⁷ Viszont kiter-

²³ A választási eljárásról szóló 1997. C. törvény helyezte hatályon kívül.

²⁴ Lásd az egykori felsőoktatási törvény, az 1993. évi LXXX. törvény 65. § (2) bekezdését, illetve ennek alapján eljárva a 45/1995. (VI. 15.) AB határozatot, ABH 1995, 210.

²⁵ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.

²⁶ 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136.

²⁷ 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411. Az önkormányzatokat érintő szűkítő hatáskör-értelmezés más pontokon is tetten érhető: az Alkotmány 43. § (2) bekezdésbe foglalt, az önkormányzati jogok alkotmánybírói védelmét megfogalmazó szabályról az Alkotmánybíróság úgy vélekedett, hogy az nem hatásköri szabály. Az önkormányzatok feloszlata előtti véleményezés tekintetében pedig a „tanácsadói” szerepet hárította

¹⁸ Ilyen volt véleményem szerint a spontán tüntetések megítélése a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban ABH 2008, 651, 666–667.

¹⁹ 3/1990. (III. 4.) AB határozat, ABH 1990, 25.

²⁰ A 2002. évi LXI. törvény az Európai Unióhoz történő csatlakozás napjától (2004. május 1-jétől) irányadó szabályai szerint.

²¹ 1/2008. (I.11.) AB határozat, ABH 2008, 51.

²² 21/2010. (II. 25.) AB határozat ABH 2010. február

jesztően értelmezte az utólagos normakontroll hatáskörét: nemzetközi szerződéseket kihirdető törvény²⁸ és jogegységi határozat²⁹ alkotmányossági vizsgálatát is beleértve, és azt mondhatjuk, hogy a kiterjesztő értelmezés jellemzi a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát is. A többi hatáskörrel ilyen típusú jellemzés nem adható, sajátos helye van az alkotmányjogi panasz³⁰. De nézzünk egyes hatásköröket kicsit részletesebben (a teljesség igénye nélkül)!

1. Az Abtv. a hatálybalépésekor, az előzetes normakontroll hatáskörnek négy formáját ismerte: a) a törvényjavaslat, b) a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény c) az Országgyűlés ügyrendje, és d) a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálata. E négy forma közül a köztársasági elnök által kezdeményezhető, már elfogadott, de ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát az Alkotmány is rögzíti. Az előzetes normakontroll legfőbb sajátossága, hogy tulajdonképpen az egész normát érintő vétőt jelent: a norma egy apró részletének megtámadása magának a jogszabály egészének a kihirdetését és hatálybalépését akadályozza meg. Az előzetes normakontroll jellemzője továbbá, hogy „túl közel van” a jogalkotáshoz. A törvények tekintetében fennálló előzetes normakontroll felfogható úgy is, hogy az még a törvényhozási eljárás része (alkotmányossági szűrője). Ezért is mondta ki az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában, hogy a törvényhozási eljárás alatt még formálódó törvényjavaslatot nem, csak annak végleges, a zárószavazás előtt álló formáját vizsgálja felül. Ezt az álláspontját a hatalommegosztással magyarázta.³¹ A határozatból – álláspontom szerint – egyértelműen kiderül, hogy az alkotmánybírósági önmeghatározás a bírói, ítélezési tevékenységhez sorolja a normák megítélését, azaz az alkotmánybíráskodást (itt a törvényhozó hatalomtól határolódott el, ahogy az „alkotmánybírósági kormányzás” veszélyét bemutató – fentebb említett – határozat a végrehajtó hatalomtól).³²

1.1. Az előzetes normakontroll különböző formáit tekintve azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi szerződés megerősítés előtti alkotmányossági vizsgálata [mint az Abtv. 36. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány által kezdeményezhető speciális eljárás] feloldódott a köztársasági elnöknek egyébként is meglévő előzetes normakontroll hatáskörében: a kihirdetés előtt álló nemzetközi szerződést tartalmazó törvény [Alkotmány 26. § (4) bekezdés és Abtv. 1. § a) pontja szerinti] alkotmá-

nyossági vizsgálatában.³³ Nem érkezett továbbá a húsz év alatt indítvány az Országgyűléstől saját ügyrendje előzetes vizsgálatára sem, tehát az előzetes normakontroll ezen formái mint „tartalékhatáskörök” nem keltek életre. Meg kell azonban jegyezni, hogy a nemzetközi szerződések alkotmányosságának előzetes vizsgálata számos európai alkotmányíróság hatásköri listáján megtalálható, még ha nem is rendszeresen gyakorolt hatáskörrel van szó.³⁴

1.2. Az előzetes normakontrollnak a törvényjavaslatot érintő – fentebb már többször érintett – formáját az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő indítványozhatta. Jellemzővé – amíg e hatásköri forma fennállt – az ötven képviselő kezdeményezésére indult eljárások váltak, e hatásköri forma mint (kelsen?) kisebbségvédelmi szabály hatályosult. Ebből eredően azonban erősen politikai töltetű hatáskörrel volt szó. A hatáskör „elvétele” is igen erős politikai erőterben zajlott. A történet szerint 1997-ben a gazdasági összeférhetetlenségi törvény zárószavazásán ötven képviselő jelezte, hogy az Alkotmánybírósághoz fordult előzetes normakontrollt kérve. Ennek ellenére a törvényt az Országgyűlés megszavazta és kihirdetésre került. Ezt vizsgálva a 29/1997. (IV. 29.) AB határozat a közjogi érvénytelenséget helyezte kilátásba a törvényhozási eljárás garanciális szabályainak megsértése esete és felhívta az Országgyűlést, hogy 1997. június 15-ig a Házzsabayban rendezze a normakontroll e formáját. A határidő eredménytelenül telt el, ezért erre vonatkozó indítvány alapján az 50/1997. (X. 11.) AB határozat, a jövőre nézve, 1997. november 30-i hatállyal a Házzsabay záró rendelkezéseinek megsemmisítéséről döntött. Időközben azonban a Kormány törvényjavaslatot nyújtott be az ötven országgyűlési képviselő által kezdeményezhető előzetes normakontroll megszüntetésére, lényegében arra hivatkozva, hogy obstrukcióra ad alkalmat. E törvényjavaslat vizsgálatát az ötven képviselő szintén kérte előzetes normakontrollban. Az Alkotmánybíróság ennek vizsgálatát a házzsabayi mulasztás pótlásáig az 51/1997. (X. 11.) AB határozatban felfüggesztette. A pótlást követően a 66/1997. (XII. 29.) AB határozat megállapította, hogy mivel az előzetes normakontroll ötven képviselő által kezdeményezhető formája nem alkotmány által védett hatáskör, ezért a törvényhozó elveheti (a törvényjavaslat nem alkotmány-sértő). A törvényjavaslatból megszületett az 1998. évi I. törvény, amely elvette a kisebbségi képviselők e jelentős eszközét. A javaslatot benyújtó kormánytöbbség még ezen év tavaszán kisebbségbe került.

1.3. Az előzetes normakontroll „élő formája” a köz-

el. Az önkormányzati jogvédelem valójában a normakontroll hatáskörben oldódott fel (valósult meg).

²⁸ 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41.

²⁹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504.

³⁰ Lásd: Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? Alkotmánybírósági Szemle 1. szám 130.

³¹ ABH 1991, 60-61.

³² A bíróságokkal való kapcsolattal a későbbiekben részletesen foglalkozunk.

³³ Lásd a 7/2005. (III. 31.) AB határozatot ABH 2005, 83, és a 8/2005. (III. 31.) AB határozatot, ABH 2005, 102.

³⁴ A német, francia és a spanyol alkotmánybíráskodási szisztémában is helyet kapott – meghatározott keretek között – a nemzetközi szerződések előzetes kontrollja. Lásd Louis Favoreau: Az Alkotmánybíróságok; Jogfilozófiák sorozat, Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés Bp. 1995: német Alkotmánybíróság 86, francia Alkotmányjogi Tanács 104, spanyol Alkotmánybíróság 112. oldal.

társasági elnöki kezdeményezés. Az alkotmányossági vétő alkalmazása a mindenkori elnök alkotmányfelfogásán és elnöki szerepvállalásán nyugszik: ugyanúgy gyakorivá válhat e kezdeményezési forma, mint ahogy háttérbe is szorulhat. A politikai és az alkotmányossági vétő egymáshoz való viszonyát rendező alkotmánybírói döntés ugyanakkor (ha az a kérdés, hogy az Országgyűléshez vagy az Alkotmánybírósághoz küldje a törvényt) a köztársasági elnök kötelezettségévé tette az alkotmányellenes (szerinte alkotmányellenes?) törvény megtámadását. A 62/2003. (XII. 15.) AB határozat rendelkező része úgy fogalmaz, hogy „[a] köztársasági elnök, amennyiben a törvényt vagy annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, az Alkotmány 26. § (4) bekezdése szerint köteles azt az Alkotmánybíróságnak megküldeni.”³⁵ A két vétő egymáshoz való viszonyát illetően az új alkotmányi szabályozásban – amennyiben megtartja az elnök ezen jogköreit – megfontolandó, hogy az elnök azokat egymás után is gyakorolhassa, amennyiben a „második körben” olyan koncepcionális probléma merül fel, amely a korábban elfogadott törvényben nem volt jelen.

Mindezen túlmenően, mivel előzetes normakontroll-kezdeményezés esetén a köztársasági elnök egy jelentős önálló döntéséről van szó, ezért álláspontom szerint e hatáskör inkább a köztársasági elnök alkotmányos pozíciója szempontjából, semmint az alkotmánybíráskodást meghatározóan értékelendő, azaz a hatáskör esetleges átalakítása sokkal inkább érinti az elnök alkotmányos státusát, mint az alkotmánybíráskodás jövőjét (amennyiben egyéb hatásköreiben az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata fennmarad).

1.4. Végezetül meg kell jegyezni, hogy a preventív kontroll egészének újragondolása során – amellet, hogy az szükségképpen a norma egészét érinti – arra is tekintettel kell lenni, hogy előzetesen, absztrakt módon, az alkotmányellenességet nem lehet teljes egészében kiszűrni. Sok esetben a norma érintettek által való értelmezése és alkalmazása során derül fény az alkotmányellenes tartalomra. Ezért egy szélesebb körű preventív normakontrollal sem váltható ki az utólagos vizsgálat valamilyen formája.

2. Az Alkotmánybíróság stratégiai hatásköre a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll a megsemmisítés jogkövetkezményével. Ez a hatáskör adja meg az Alkotmánybíróság közjogi karakterét. Azt is mondhatjuk, hogy az utólagos absztrakt normakontrollhoz képest egyes egyéb hatáskörök „szatellit hatáskörök”: a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség esetén a hiányos normát, a nemzetközi szerződésbe ütközésnél a nemzetközi jogot sértő normát, alkotmányjogi panasznál az alkalmazott normát vizsgálja a testület. E hatáskörök gyakorlása is a jogszabályok vizsgálata körül forog. Ezek azonban tökéletesen beleilleszkednek az alkotmánybíráskodás azon fogalmába, amely a törvényhozás (jogalkotás) vi-

szonyában határozza meg a tevékenység lényegét. Az alkotmánybíráskodás fogalma ugyanis nem egy szervre vonatkozik, hanem egy funkcióra: a jogrendszer normáinak az alkotmány alapján történő megítélésére.³⁶ S ha belegondolunk akár az amerikai, akár az európai alkotmánybíráskodás (bár teljesen eltérő indíttatásból, de) elméleti lényegét tekintve a törvényhozással szembeni dimenzióban fogant: az alkotmány és a törvény közötti világos különbséget, az alkotmány törvények felettségét kifejezendő.³⁷

2.1. Az utólagos absztrakt normakontroll-eljárás magyarországi megoldása a demokrácia egy igen jelentős vívmányának tekinthető. A bárki által költség- és illetékmentesen kezdeményezhető eljárásban a „bárki” azért lép fel, hogy a közhatalom betartsa az alkotmányos szabályokat (*lásd a mottót*). Kezdeményezésére az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes törvényt megsemmisíti. Ez a konstrukció húsz év óta sikeres. Kétségtelen, hogy az elvont normakontroll spekulatív kezdeményezéseket, fölösleges eljárásokat is eredményezhet, de nem ez a meghatározó, hanem az, hogy valós probléma áll az utólagos normakontroll-eljárás kezdeményezése mögött. Azt mondhatjuk, hogy az utólagos normakontroll-eljárásban hozott döntések formálták leginkább a társadalmi viszonyokat, s az alkotmányosság (hazai) fogalma is e hatáskörök által szilárdult meg. Csak néhány példával élve: ebben a hatáskörben hozta meg az Alkotmánybíróság a személyi szám döntését³⁸ (ha nincs ilyen határozat, akkor már 1991-től kiépülhetett volna a magánszférát is ellenőrzés alá vonó adatkezelési rendszer). Ebben a hatáskörben hozta meg a testület az abortuszdöntéseit³⁹ (ezen döntések nélkül minden bizonnyal kevésbé érvényesült volna a magzati élet védelme). Utólagos normakontroll hatáskörben járt el az Alkotmánybíróság a környezeti status quo védelmében⁴⁰ (enélkül a természetvédelmi területek kimérhetők lettek volna a kárpótlás során). Bárki által kezdeményezhető indítványok alapján semmisítette meg az Alkotmánybíróság a – már említett – Bokros-csomag egyes részeit (e határozatok nélkül pl. a családi ellátórendszer egyes elemeit illetően azonnali jogelvonás érvényesült volna). A közelmúltból vett döntések közül szemezgetve: részben utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben járt el az Alkotmánybíróság a kábítószerrel való visszaélés vizsgálata kapcsán⁴¹ (a döntés többek között azt akadályozta meg, hogy bizonyos esetekben büntetlen maradjon a fiatalkorúak részére történő ká-

³⁵ ABH 1993, 638.

³⁶ Lásd részletesebben: Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete KJK, és MTA Állam-és Jogtudományi Intézet Bp. 1994, 23–29.

³⁷ Lásd részletesebben: Schanda Balázs–Trócsányi László [szerk.]: Bevezetés az alkotmányjogba; Balogh Zsolt: Alkotmánybíróság SZTE ÁJTK- PPKE JÁK Bp. 2010. 353–386.

³⁸ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40.

³⁹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333.

⁴⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.

⁴¹ 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690.

bírószert-értékesítés). Alkotmánybírósági döntések nélkül kamerák forognának a bevásárlóközpontok próbafülkéiben és illemhelyiségeiben⁴², de nem lenne lehetőség spontán tüntetésre⁴³ és a parkolási társaságok továbbra is önkényesen szednék be a díjakat, pótdíjakat⁴⁴ stb. E sort hosszan folytatni lehetne, de összefoglalóan annyi mindenképpen megállapítható, hogy az alkotmánybírósági döntések emberi életet, a környezetet, az ember méltóságát, a család intézményét, vagy a következetes állampolgári fellépést védelmezték a mindenkor kormányzatok alatt. E döntések nélkül kevésbé lenne jó itt élni. Mint említettük, a döntések többségében az Alkotmánybíróság az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörében (vagy más hatáskörök mellett ebben is) járt el, törvény alkotmányosságát vizsgálta és az indítványozók zömében állampolgárok voltak, akik felfedezték a szabályozásban az alkotmányisértést. Az alkotmányellenesség kiküszöbölése az *erga omnes* hatályú megsemmisítés eszközével történt. Azt gondolom, hogy az utólagos normakontroll útján megvalósuló alkotmánybíráskodás a magyar demokráciában oly mértékben gyökeret vert, hogy annak korlátozása, vagy az indítványozói kör túlzott szűkítése megmagyarázhatatlan minőségi romlással járna.

2.2. Mindezek mellett – akár az utólagos normakontrollt érintően is – az elmúlt húsz év megérlelt változtatásokat is. A fölösleges kezdeményezések kiszűrésére megoldás lenne az utólagos normakontroll indítvány érdekeltséghez kötése (s hangsúlyozandó, hogy nem az ügyvédi kényszer bevezetése⁴⁵). Az érdekeltség esetén is fenn kellene tartani a lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság „válogathasson” az ügyek között, azaz „laza érdekeltségként” kellene megfogalmazni az indítvány benyújtásának feltételét. Az indítványozás korlátozásának végső határa, hogy a természetes személyek alapjogsérelmük esetén valamilyen úton kérhessék az Alkotmánybíróság normakontroll eljárását. Az alkotmánybíráskodás fogalmából következik, hogy az utólagos normakontrollnak teljesnek kell maradnia, azaz valamennyi jogszabály alkotmányossági vizsgálatára ki kell terjednie. Ezen belül is kulcskérdés a törvények alkotmányossági vizsgálata, hiszen (tartalmilag, de akár statisztikailag is) ez adja ki a normakontroll eljárások gerincét. Alacsonyabb jogszabályok esetén, még ha megosztást is alkalmazunk – pl. az önkormányzati rendeleteket érintően (amire a

későbbiekben még kitérünk) – a végső szót alkotmányossági kérdésben az alkotmánybírósnak kell kimondania. Az autentikus alkotmányértelmezés nem kettőződhet meg. Végül, de nem utolsósorban ki kell emelni, hogy nincs alkotmánybíráskodás a jogszabályok megsemmisítése nélkül, azaz olyan jogkövetkezményt kell biztosítani, amellyel az alkotmányellenes normát az Alkotmánybíróság „kivezetheti” a jogrendszerből. Ez valamennyi normára nézve fenn kell hogy álljon.⁴⁶ (Az utólagos normakontroll egyéb aspektusai a későbbiekben még foglalkozunk).

3. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség „népszerű” hatásköre az Alkotmánybíróságnak. A 2005-ös évben például a 33 teljes ülési Magyar Közlönyben közzétett határozat egyharmada, azaz 11 állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. Mindemellett nemcsak szám szerint, hanem tartalmilag is a kiterjedés jellemző; e hatáskört a „végletekig kitágította” az értelmezés⁴⁷. A kiterjesztés egyik része indokoltnak tűnik. Azokról az esetekről van szó, amikor az alkotmányos garanciák, vagy alapjog-érvényesülés akadályát képező szabály hiánya miatt kell mulasztást megállapítani. A hatáskör ezekben az esetekben alkalmas az alapjog-érvényesítés „finomhangolására”.⁴⁸ A mulasztásos alkotmányisértés megállapítására irányuló hatáskörgyakorlás másik része kritika tárgyává válhat, ha csupán a rossz szabályozás jobbá tételéről van szó. E körben a jogbiztonsággal való érvelés a jellemző.

Magának a hatáskörnek a természetéből ered, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása egy puhább eszköz, mint a norma megsemmisítése. Az alkotmánybírósági döntés majdani jogalkotói kötelezettséget teremt (a megsemmisítés kilátásba helyezése nélkül, szemben a szabályozási kötelezettség miatti *pro futuro* megsemmisítés lehetőségével). A mulasztásos eljárás az Abtv. alapján indulhat hivatalból is, így ha az utólagos normakontroll-eljárás során kiderül, hogy a valós alkotmányossági probléma a szabályozási hiányosság, úgy rá lehet fordulni a mulasztás vizsgálatára indítvány nélkül is (az utólagos

⁴² 22/2004. (VI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 367.

⁴³ 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651.

⁴⁴ 2/2009. (I. 23.) AB határozat, ABH 2009, 51.

⁴⁵ A '90-es évek első felében készült főtktári felmérés szerint a jogvégzett és a jogi diplomával nem rendelkező indítványozók között nem volt különbség a tekintetben, hogy az indítványukban felvetettek alkotmányellenesnek minősültek-e. Talán merészség, de olyan következtetés is levonható, hogy alapjogi kérdésekben a „természetes jogérzék” legalább annyira eredményes, mint a tételes jog ismerete. Ügyvédek által beadott indítványok nemegyszer hatáskörbe nem tartozó kérelmeket is megfogalmaznak (az „ügyfelük érdekében”).

⁴⁶ A „Magyarország Alkotmányának Szabályozási Elvei” koncepció megkülönböztet sarkalatos törvényt és törvényt. Az alkotmányellenesség vonatkozásában nem rögzíti a megsemmisítés jogát, csupán annyit mond, hogy levonja a jogkövetkezményt. Véleményünk szerint a megsemmisítés jogának mind a sarkalatos, mind az „egyszerű” törvényre ki kell terjednie (ahogy az alacsonyabb jogszabályokra is). Ez az alkotmánybíráskodástól elválaszthatatlan követelmény.

⁴⁷ Lásd: Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Bp. 2001. 337.

⁴⁸ Említhetnénk pl. a 36/2000. (X. 27.) AB határozatot (ABH 2000, 241), ahol is az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet azért állapított meg, mert a pszichiátriai betegekre vonatkozó szabályozás a személyes szabadságot – ezen belül a mozgásszabadságot is – súlyosan korlátozó módszerek (eljárások) alkalmazásának jogszabályi feltételeit nem határozta meg, és ezáltal nem biztosította kellő mértékben az Alkotmány 54. § (2) bekezdésébe foglalt tilalom érvényesülését.

normakontroll-kérelmek elutasítása mellett)⁴⁹. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség ugyanakkor „kompromisszum-hatáskör”, amennyiben a testületi döntés közös nevezője (a szélen lévő álláspontok kiegyenlítője) ennek megállapítása. Talán ez az oka annak, hogy bár időnként – a húsz év alatt rendszeresen ismétlődően – határozott elképzelések fogalmazódnak meg a mulasztás visszaszorítására, de a kezdeti sikerek után az e hatáskörben való eljárás újra teret hódított.

Végül a mulasztásos alkotmányértés teljesítéséről. Rendszeres kimutatások készülnek, hogy a jogalkotó (általában a törvényhozó) milyen jogalkotási kötelezettségének nem tett még eleget. E listák ellenére úgy tűnik, hogy ha nem is határidőre, de hosszabb távon a jogalkotó mégiscsak eleget tesz az alkotmányból eredő, alkotmánybírósági határozat által megállapított jogalkotási kötelezettségének.⁵⁰ A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a magyar alkotmánybíráskodás egyik sajátosságaként rögzült, s mint ilyen, nem feltétlenül szorul változtatásra. Megszorító értelmezéssel pedig mederben lehet tartani a joggyakorlatot.

4. Az alkotmánybíráskodás jelenlegi rendszerében mindenképpen változtatást igényel viszont az Országos Választási Bizottság (OVB) népszavazási ügyekben meghozott határozatainak felülvizsgálata (megjegyzendő, hogy az alkotmánybíráskodással mint „műfajjal” összeegyeztethető a választási bíróság, itt most a magyar megoldás szerinti OVB-határozatok vizsgálata a kritika tárgya). A népszavazási kezdeményezések vizsgálata a 2007-es évtől kezdődően egyre nagyobb számot mutat, olyannyira, hogy 2010-ben a Magyar Közlönyben közzétett 198 döntés közül 141 népszavazási kezdeményezés felülvizsgálata tárgyában született. Az utóbbi időben látványos módon elurulta az OVB-határozatok alkotmányossági vizsgálata az alkotmánybírósági ítélezést, mértéke – álláspontom szerint – az alkotmányos feladatellátásra, a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatára is negatívan hat ki. A népszavazási ügyekben az Alkotmánybíróságnak soron kívül kell eljárni, tehát elvileg csak a köztársasági elnök által kezdeményezhető előzetes normakontroll előzi meg az elbírálás sorrendjében. Ezzel párhuzamosan a népszavazást kezdeményező kedv, úgy tűnik, változatlan, az OVB-határozatokat, de az Országgyűlés elrendelő és elutasító határozatát is bárki megtámadhatja érdekeltség nélkül (tehát nemcsak a kezdeményezők az ügy urai). Az is megállapítható, hogy a népszavazás

kezdeményezői gyakran komolytalan kérdéseket tesznek fel⁵¹, így értelmetlen eljárások sokasága keletkezik. A probléma gyökere a népszavazás alkotmányi és törvényi szabályozásában rejlik, azaz túl széles a kezdeményezhetőség. A népszavazás jelenlegi rendje lényegének érintetlenül hagyása mellett is elképzelhető az OVB-határozat elleni kifogás mint jogorvoslattal élés feltételeinek a megváltoztatása (pl. hogy csak a kezdeményező élhessenek), csakúgy, mint az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata elleni jogorvoslat kizárása. De magának a népszavazással kapcsolatos bírói hatáskörnek rendes bírósági hatáskörbe utalása is elfogadható megoldás (hiszen a választási bíráskodás egyébként is ott található).

Ugyanakkor a népszavazás jelenlegi jogintézményének az egészével szemben is megfogalmazhatók kritikák, a népszavazás lehetősége szűkítésre szorul általában is (csupán a törvényt megerősítő népszavazás elegendő lehet). Ezek az esetleges változások természetesen érintik az alkotmánybírósági hatáskör további sorsát.

III. A bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti kapcsolat

Az 1989. októberi alkotmány által létrehozott, az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti feladat- és hatáskörmegosztás egészen világos. Az egyedi ügyek elbírálása a rendes bírói szervezetre – végső soron a Legfelsőbb Bíróságra – tartozik, e bírói szervezet viszont nem gyakorol normakontrollt. Ezt a feladatot az Alkotmánybíróság látja el, viszont egyedi ügyekben még közvetetten sem dönt. Az alkotmányjogi panasz alkotmánybírósági hatáskör sem más, mint (konkrét) normakontroll⁵². Alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján történő normavizsgálat során ugyan az alkalmazás kérdésében is dönteni kell, de az alkalmazási tilalom kimondásán túl az Alkotmánybíróság nem mehet. A „nem alkalmazás” jogkövetke-

⁴⁹ Hasonlóan lehet alkalmazni a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatát is, de erre – mint hivatalbóli eljárásra – ritkábban kerül sor (annak ellenére, hogy a nemzetközi emberi jogi dokumentumok és joggyakorlat felhívása gyakori, indítványtól függetlenül is).

⁵⁰ Lásd pl. a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozatot módosító 103/2007. (XII. 6.) Ogy. határozatot, amely a Házzsabály vonatkozásában számos lejárt mulasztást pótol – a képviselőcsoport-alakítás, a független képviselők státusa, a felszólalási időkeret rendezése – egy országgyűlési határozatban.

⁵¹ Pl.: a 190/2010. (XI. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a következő kérdés népszavazásra bocsáthatóságáról döntött: „Alulírottak egyetértünk azzal, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződés megkötését kezdeményezze az Európai Unió tagállamai, illetve a Földközi-tengerrel határos országok között, amely nemzetközi szerződés azt tartalmazza, hogy a Gibraltári-szorosban gát épüljön azért, hogy a globális felmelegedés miatti tengervízszint-emelkedés ne érintse a Földközi-tenger partvidékét.”

⁵² Kivéve az 57/1991. (XI. 8.) AB határozatban foglaltakat, amelynek rendelkező része kimondta: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Jánosi Antal budapesti lakos panaszolt ügyében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható. Ennek folytán a Budai Központi Kerületi Bíróság 2. P. XII. 30.004/1984/66. számú részítéletét, továbbá a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 54. Pf. 25.286/1986/5. számú ítéletét – Jánosi Antal alperes apasága véleményét megdöntő részében – megsemmisíti. Az Alkotmánybíróság elrendeli az 1979. szeptember 15. napján, Budapesten, a IX. kerületben, Takács Alice Erzsébet anyától született és a születési anyakönyv 3223/1979. fsz. alatt bejegyzett László Antal utónévű gyermek vonatkozásában Jánosi Antal apaságának anyakönyvi visszaállítását.”

ményét a konkrét ügyre a bíróságnak kell levonni alkotmányjogi panasz esetén is. Mindehhez hozzátehetjük, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) a sikeres alkotmányjogi panasz érvényesítését nem könnyítette meg. Érezhető a szövegen, hogy kínosan ügyel az Alkotmánybíróság és a bíróságok (Legfelsőbb Bíróság) között kialakult „normatív-egyedi” egyensúly megtartására⁵³ (azaz arra, hogy az Alkotmánybírósághoz tartozik minden normatív, a bíróságokhoz pedig minden egyedi döntés felülvizsgálata). A Pp. 360. §-a szerint „[h]a az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak a konkrét esetben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt alkotmányjogi panasznak, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – a Legfelsőbb Bíróság állapítja meg...” (Ezt követően a Legfelsőbb Bíróság eljárására vonatkozó szabályokról szól.)

Nyugodtan állíthatjuk tehát, hogy az alkotmánybírósági normakontroll eredménye a jogalkalmazással nagyon nehezen ér össze. Büntetőügyekben kicsit más a helyzet, itt maga az Abtv. rendelkezik akként, hogy – a feltételek fennállása esetén – az Alkotmánybíróság elrendeli az alkotmányellenes jogszabály alapján jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát. Ezen túl azonban az Alkotmánybíróság nem lát rá az egyedi ügyek alakulására ebben az esetben sem, de a hatályos szabályok szerint ez már kívül is esik kompetenciáján. A mostani szabályok szerint a normakontroll-feladat elvégzésével az Alkotmánybíróság lényegében kimerítette alkotmányos és törvényes lehetőségeit. Tipikusan az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti feladatmegosztásra (normatív-egyedi) épít a bírói kezdeményezés is, a bíró az Alkotmánybíróságtól kéri a normakontrollt az alkalmazott szabály tekintetében, majd a döntés függvényében folytatja az eljárást. Ahogy az alkotmányjogi panaszok, úgy húsz év alatt a bírói kezdeményezések sem váltak az Alkotmánybíróság domináns hatáskörévé.

Az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti viszonyt illetően változást hozott (legalábbis a kommunikáció szintjén) a jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata. Véleményem szerint az e körül kialakult probléma lényegében azon a téves feltevésen alapult, hogy ezzel az Alkotmánybíróság megsértette a (normatív-egyedi) feladatmegosztás egyensúlyát, „bírói döntést” semmisített meg. Holott az Alkotmánybíróság már a hatáskörét megállapító határozatban nyilvánvalóvá tette, hogy nem tekinti a hagyományos értelemben vett „bírói döntésnek” a jogegységi határozatot, hanem *quasi* normának, és a normakontroll teljessége miatt véli úgy, hogy felülvizsgálhatja. A fel-

adatmegosztás ennek révén nem sérült, sőt magában hordozza egy sajátos alapjogi bíráskodás kialakulásának lehetőségét is, egy olyanét, amely az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság közötti egyensúlyt továbbra is megtartja. (Eszerint a rendes bíróságok alapjogi tárgyú döntéseket is hoznak.⁵⁴ Ha eltérő értelmezés alakul ki, a jogegységesítés miatt a probléma a Legfelsőbb Bírósághoz kerül. A Legfelsőbb Bíróság alapjogi tárgyú jogegységi határozatait – indítvány alapján – viszont az Alkotmánybíróság felülvizsgálja. E megoldással egyszerre lehet biztosítani az alkotmány egységes értelmezését és az egységes jogalkalmazást úgy, hogy a két bírói szerv közötti egyensúlyi helyzet nem bomlik meg.⁵⁵)

A jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálatát azonban kevesen tekintették „jó hírnek”, így annak ellenére, hogy ez a típusú eljárás elenyésző (jelenleg a közel 2000 folyamatos ügyből 17 irányul jogegységi határozat alkotmányossági vizsgálatára) – véleményem szerint – inkább az előítéletek s presztízszempontok uralják (uralták) e kérdést. (A továbbfejesztés, úgy tűnik, ebben az irányban reménytelen.)

Összefoglalva tehát: a mai hatásköri struktúrában az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti kapcsolat az alkotmányjogi panasz, a bírói kezdeményezés és a jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata eljárásokban keletkezik, de egyik eljárás sem sérti (töri át) a feladat- és hatáskörmegosztás azon rendjét, amely a norma-felülvizsgálat és az egyedi ügyek elbírálása között kialakult.

1. Alkotmányjogi panasz mint kitörési pont?

Az új alkotmánnyal (s az alkotmánybíráskodás újr szabályozásával) a fent leírt egyensúlyi helyzet, úgy tűnik, megváltozik. Napvilágot látott olyan elképzelés is, amely ezt az egyensúlyi helyzetet a bírósági rendszer irányába mozdítaná el teljes egészében, s egy sokfunkciós ítélkezést ellátó (a diszfunkcionalitás minden veszélyét magában hordozó) több elemből álló felsőbírói szervezetbe integrálná az esetenkénti alkotmánybíráskodást.⁵⁶ De megfogalmazódtak szakmai elképzelések is, amely alapján kiszélesedne az Alkotmánybíróság hatásköre a bírói ítéletek alkotmányossági vizsgálatára is kiterjedő alkotmányjogi panasszal, s az Alkotmánybíróság adott esetben az alkotmányellenes bírói ítéletet megsemmisítheti.⁵⁷ Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság felkérésére maga az Alkotmánybíróság is megfogalmazott változtatási igényeket.⁵⁸ Tehát a változtatá-

⁵⁴ Az alapjogok védelmére fogékonyabb bírósági ítélkezést – ha a kérelmet alapjogselelemre alapozzák – elő lehetne segíteni pl. eljárási könnyítéssel.

⁵⁵ Lásd: Fundamentum 2010. évi 1. szám az Alkotmánybíróság 20 éves évfordulójára Fórum rovat Balogh Zsolt, 61. old.

⁵⁶ Varga Zs. András <http://www.mn.mno.hu/portal/751780>

⁵⁷ Ilyen megoldást tartalmaz Jakab András magántervezete az alkotmányról. Eszerint „Az alkotmányellenes bírói ítéletet az Alkotmánybíróság megsemmisíti és az alkotmányos követelmény meghatározásával új eljárásra utasítja a hatáskörrel rendelkező bíróságot.”

⁵⁸ Lásd: Alkotmánybírósági Szemle 2. szám 100–101. oldal

⁵³ Maga a Pp. XXIV. Fejezetének a címe is „nehézkessé” tűnik: „Alkotmányjogi panasz alapján alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály konkrét esetben történő alkalmazhatóságának visszamenőleges kizárására irányuló eljárás”.

si szándékok egyik iránya, hogy a „rendes bírói szervezet” (vagyis a Legfelsőbb és/vagy Közigazgatási Bíróság) láthasson el normakontroll feladatokat, a másik iránya pedig, hogy az Alkotmánybíróság is dönthesse egyedi ügyek alkotmányossága tárgyában alkotmányjogi panasz keretében. Nézzük először ez utóbbit.

Álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz átalakítása annak tükrében értékelhető, hogy mi lesz a sorsa az utólagos absztrakt normakontroll-hatáskör bárki által való indítványozhatóságának. Véleményem, hogy az utólagos absztrakt normakontroll stratégiai jellege lényegesen nem fog változni pusztán az indítványozási jog érdekeltiséghez kötésével. Ebben az esetben az alkotmányjogi panasznak szűkebb hely marad (ahogy most is van), legfeljebb annak az egyedi ügyek vizsgálatát érintő jellegét lehetne kidomborítani (megteremteni), azaz korlátozott keretek között egyedi ügyeket érintő alapjogi bíraskodást is jelenthet. Akkor azonban, ha az utólagos absztrakt normakontroll nem válik az egyéni jogvédelem eszközévé (mert az indítványozói kör túl szűk, s abban nincs benne a polgárok alapjogi sérelemre való hivatkozása), akkor nagyobb hangsúly helyeződhet az alkotmányjogi panaszra. Ebben az esetben az alkotmányjogi panasz kettős funkciója lehet: egyrészt a – ma is meglévő – konkrét normakontroll, másrészt az alkotmányjogi panasz útján biztosítani lehetne a Legfelsőbb vagy a Közigazgatási Bíróság döntéseinek alkotmányossági szempontú vitatását.

Tehát az absztrakt normakontroll *actio popularis* jellegének „visszahúzóásával” párhuzamosan növekedhet az alkotmányjogi panasz jelentősége. Az európai alkotmánybíróságok egyéni jogvédelmi (alapjogvédelmi) megoldásainak az áttekintése alapján⁵⁹ az látszik, hogy egyedüli jó megoldás nincs, sokkal inkább az adott alkotmányvédelmi rendszer sajátossága a meghatározó. Az egyedüli jó megoldás a végeredményben tükröződik: alapjogi sérelem esetén az érintettek el tudják vinni ügyüket (panaszukat) az alkotmánybíróság elé, az alkotmánybíróság pedig eszközökkel rendelkezik az alkotmánysértés megszüntetésére.

A hazai alkotmányjogi panasz átalakítása során, mint ahogy fentebb utaltunk rá, többféle megoldás is elképzelhető. A legerősebb, ha a jogerős (vagy csak a felülvizsgálati eljáráson átesett?) döntéseket meg lehet támadni az Alkotmánybíróság előtt nemcsak azért, mert az alkalmazott norma, hanem azért is, mert a jogalkalmazás alkotmánysértő. E megoldásban az ügyforgalom keretek között tartása érdekében az Alkotmánybíróságnak lehetőséget kellene biztosítani a valós alkotmányossági problémák kiválogatására. A „mindenre kiterjedő” alkotmányjogi panasz szűkíthető oly módon, hogy csak alapjogsérelem esetén lehet az egyedi döntés vizsgálatát kérni, konkrét norma-

kontrollt viszont bármilyen alkotmánysértés alapján. Ha a létrehozandó közigazgatási bíróság is kap normakontroll-feladatot, az ennek tárgyában hozott döntés ellen is biztosítani lehetne (kellene) az alkotmányjogi panaszt (ha az ún. közjogi szervezetszabályozó eszközöket, vagy az önkormányzati rendeleteket e bíróságok vizsgálhatják felül). Egy ilyen erős alkotmányjogi panasz az absztrakt normakontrollt – mint említettük – természetsszerűleg háttérbe szorítja.

Az alkotmányjogi panasz egy enyhébb változata lehetne, hogy panasszal az alkotmánybírósághoz csak azon ügyekkel (jogerős döntésekkel) szemben lehetne fordulni, amelyekben olyan jogszabályt alkalmaztak, amelyről az Alkotmánybíróság (korábban) – bármely hatáskörében – megállapította, hogy alkotmányellenes. Ilyenkor az Alkotmánybíróság valamennyi (s nemcsak a kedvezményezett) egyedi ügyben is dönthetne az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatósága tárgyában. E megoldásban az utólagos absztrakt normakontrollra nagyobb súly helyeződne.

Tehát széles a skála az alkotmányjogi panasz „életre keltését” illetően, s ha lesz is ilyen, eldöntésre vár, hogy mi legyen az egyedi ügyre kiható jogkövetkezmény (az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezi, és új eljárást kér, vagy még ettől is több: az Alkotmánybíróság hozza meg esetleg a végső döntést?). Mindez megváltoztatja az alkotmánybírósági eljárást, új eljárási rendet, további személyi és tárgyi feltételeket igényel.

De miért is? Netán sorozatban sérelmezték az állampolgárok, hogy alkotmánysértő döntést hoztak peres ügyekben és nem volt fórum, ahol megtámadhatták volna az egyedi döntéseket, vagy azért mert a bíróságok következetesen elhárítják az alkotmány alkalmazását? Véleményem szerint az alkotmánybíráskodás jelenlegi helyzetében az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása körüli problémák eldöntése tűnik az egyetlen égető feladatnak. Ez viszont az eljárási rend gyökeres felforgatását nem igényli. Természetesen, ha az utólagos absztrakt normakontroll alapjaiban alakul át, akkor – mint említettük – szükségszerű, hogy az alkotmányjogi panasz egy erősebb formája bevezetésre kerüljön.

2. Alkotmánybíráskodás és közigazgatási bíráskodás

A változások egyik jelentős igazodási pontja a közigazgatási bíráskodás bevezetésének gondolata. Nemcsak a végletes elképzelések, hanem az önálló szervezetként európai modell szerint működő Alkotmánybíróság átalakításáról szóló más megoldások⁶⁰ is számolnak a közigazgatási bíráskodással. Közös nevezőjük, hogy az önkormányzati rendeletek feletti törvényességi kontroll kerülne közigazgatási bírósághoz (maga az Alkotmánybíróság is felvetette, hogy a közigazgatási bíróság elláthatná az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének vizsgálatát). Figyelemre

⁵⁹ Lásd például Louis Favoreu: Az Alkotmánybíróságok; Jogfilozófiák sorozat, Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés Bp. 1995, 53.

⁶⁰ Lásd pl.: Darák Péter–Patyi András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között; Alkotmánybírósági Szemle 2010. évi 2. szám 82. oldal.

mélto az az elképzelés, amely szerint az önkormányzati rendeletek vizsgálatát (törvényességi és alkotmányossági vizsgálatát egyaránt) a közigazgatási bíróság végezné, viszont az alkotmányértelmezés megkettőződését elkerülendő, ezen döntések ellen alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani az Alkotmánybírósághoz.⁶¹ Mindezek alapján sokakban megfogalmazódik: miért kell létrehozni a jelenlegitől kiterjedtebb közigazgatási bíráskodást (még nem létező önálló szervezet) egy jól működő, nemzetközileg is elismert Alkotmánybíróság mellé (illetve egyes elképzelések szerint rovására). Álláspontom szerint a jelenlegi önkormányzati-közigazgatási rendszer feltételezi a jelenlegitől kiterjedtebb hatáskörrel rendelkező közigazgatási bíráskodást. Amikor az önkormányzati rendszer 1989–1990-ben létrejött (az elképzelés szerint, majd a gyakorlatban), az eleve számolt önálló közigazgatási bíráskodás létrehozásával. Feltételezte, hogy az erős önkormányzati autonómiát egy erős közigazgatási bíráskodás ellenőrzi (normatív és egyedi döntésekre kiterjedően), illetve feltételezte a közigazgatás működésének átfogó bírói kontrollját: először önálló szervezettől közigazgatási bíróság(ok)ként, majd – amikor már látható volt, hogy ennek anyagi fedezetét a rendszerváltoztatáskor nem lehet biztosítani – csak a Legfelsőbb Bíróság szintjén történő különválással (Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság). Álláspontom szerint abból eredően, hogy a rendszerváltást követően ilyen típusú közigazgatási bíráskodás nem jött létre, következik, hogy jelenleg elemi erővel tör elő ez az igény.⁶² Mindez azonban csak a jelenlegi önkormányzati-közigazgatási rendszerhez képest igaz. Ha az új alkotmánnyal változik ez a rendszer, akkor ahhoz kell igazítani az azt ellenőrző közigazgatási bíráskodás hatásköri listáját és szervezeti modelljét. Az önkormányzati-közigazgatási rendszer elemzése nélküli közigazgatási modellek nyilvánvalóan hatalmi-politikai törekvést tükröznek (és ártnak a valós közigazgatási bíráskodás ügyének). A közigazgatási bíráskodás (és egy esetleges Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság) mellett, mint ahogy számos európai ország példája is mutatja, megfér az alkotmánybíráskodás (Alkotmánybíróság), sőt e két funkció (és szervezet) feltételezi is egymást a közjogi rendszer egésze törvényes és alkotmányos működésének, ezáltal az állampolgárok szabadságának garantálása szempontjából. A közigazgatás működésére visszahat a közigazgatási bíráskodás ítélező tevékenysége. Ahogy az alkotmánybírói gyakorlat tevőlegesen alakította a törvényhozás alkotmányossá-

gát, a valódi közigazgatási bíráskodás ugyanígy alakítaná, segítené a közigazgatási gyakorlatot, színvonalát növelné.

Mint említettük, a közigazgatási bíráskodás bevezetésének valamennyi hazai elképzelése számol az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával. Ezáltal „osztódna ketté” a normakontroll-feladat az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás között. [Egyes vélemények szerint szükség is van az Alkotmánybíróság tehermentesítésére.] De nézzük a számokat. Az utóbbi hat évet alapul véve: 2005-ben 264 döntésből 27 foglalkozott önkormányzati rendelet vizsgálatával, 2006-ban 412-ből 31, 2007-ben 416-ból 32, 2008-ban az 549 döntésből 53 érintette önkormányzati rendelet alkotmányossági vizsgálatát, 2009-ben⁶³ a 454 döntésből 48, 2010-ben pedig az 533 döntésből csupán 39 foglalkozott valamely önkormányzati rendeletet érintő törvényességi vagy alkotmányossági problémával. Ha ezek az arányok változatlanok maradnak (az összes ügyforgalomhoz képest kb. 10%), akkor igazi tehermentesítésről nem beszélhetünk. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának tapasztalatai azt mutatják, hogy a felülvizsgálati igény „szezonális”, azaz időről időre felmerül egy-egy olyan helyi szabályozási tárgy, amelynek nincs, vagy nem megfelelő a központi szabályozása, s az önkormányzati rendeleti megoldás(ok) aggályokat kelt(enek). Ilyen volt kezdetben pl. a lakás- és helyiségbérlet, majd az állandó lakosok és az üdülőtulajdonosok eltérő adóztatása, a személyszállítási díjak helyi szabályozása, vagy legutóbb a parkolás rendjét érintő önkormányzati rendelkezések tették tömegessé az alkotmánybírói vizsgálatot. Ugyanakkor azt látjuk, hogy az azonos tárgyú önkormányzati rendeletek vizsgálatát többségében valamilyen törvényi szabály alkotmányellenességének a megállapítása (és/vagy a törvény tekintetében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása) zárta⁶⁴, ami már – akkor is, ha osztott normakontrollról van szó – tipikusan alkotmánybírói hatáskör. Tehát ha a közigazgatási bíráskodás hatáskörre ki is terjedne az önkormányzati rendeletek vizsgálatára, akkor is szükséges egy „intézményes kapcsolat” a törvényeket elbíráló alkotmánybíró és közigazgatási bíróság között.

Természetesen egy önálló, normakontrollal is rendelkező közigazgatási bírósághoz valószínű, hogy több önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló kérelem érkezik, hiszen ha az önkormányzati rendeleteken alapuló jogviszonyok elbírálása során a bíró az alkalmazott rendelet törvényellenességét észleli, ugyanazon típusú bíróság által elbírálnak problémára lel, amely

⁶¹ Lásd: Jakab András magántervezetében a 77. §-hoz fűzött szöveget.

⁶² A közigazgatás modernné tételéhez nemcsak a tudomány és nemcsak a jogalkotás, hanem a közigazgatási bíráskodás (rendszer működését segítő) tapasztalata is hozzájárul. Ha ez utóbbi nem teljes – azaz nincs a közigazgatás egészét átfogó bíráskodás –, akkor e tapasztalat (joggyakorlat) hiánya nemegyszer további jogalkotást generál, amelynek gyors változása szétzilálhatja a rendszer működését. Ennek többször voltunk tanúi.

⁶³ Bár az arányokban valójában nem jelenik meg, de jelezzük, hogy 2008. december 31-től, a közigazgatási hivatalok vezetőinek az önkormányzati rendeletek vizsgálatára irányuló kezdeményezése szünetelt.

⁶⁴ Lásd pl. a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatot (ABH 1999, 90), vagy a 109/2009. (XI. 18.) AB határozatot, ABK 2009. november 1971.

– álláspontom szerint – számára megkönnyíti a normakontroll-kezdeményezést. Ahogy a közigazgatási bíráskodás az egyedi ügyek útján ér el az önkormányzati rendeletig, úgy az alkotmánybíráskodás az önkormányzati rendeletek közvetítésével ér el a törvényig. E sort egységessé az Alkotmánybírósághoz a rendeleteket elbíráló bírói döntésekkel szemben benyújtható alkotmányjogi panasz zárhatja le (s foghatja keretbe).

S íme, visszatértünk a kiindulóponttra: a normakontroll és az egyedi ügyek elbírálásának jelenlegi struktúráját módosító új megoldások a jelenlegi feladatmegosztást – amit mi egyensúlyi helyzetnek nevezünk – szükségképpen átrendezik. Kérdés, hogy az igazságszolgáltatási rendszer (beleértve az Alkotmánybíróságot is) jelenlegi működésében van-e olyan súlyos és megoldandó probléma, amit csak egy ilyen változtatással lehet rendezni. A változtatás okait és a várható előnyöket tehát mérlegre kell tenni.

IV. Záró gondolatok

1. Az alkotmánybíróságokhoz telepített funkciók és azokon belül a hatáskörök többfélék lehetnek. Azok a funkciók, amelyeket alkotmánybíróságok is ellátnak: a normakontroll, az alapjogi bíráskodás, a hatásköri bíráskodás, a választási bíráskodás, az „állambíráskodás” (ez alatt itt bizonyos közjogi méltóságok felelősségre vonását, vagy pl. alkotmányellenes pártok betil-

tását értjük), és a nemzetközi szerződések belső jogrendbe illesztésével kapcsolatos funkciók. Természetesen – ahogy a jelenlegi magyar Alkotmánybíróság sem rendelkezik mindegyikkel – ezek a rendes bíróságok, közigazgatási bíróságok és az alkotmánybíróságok között általában megosztott (megosztható) feladatokat jelölik. Ahogy az alkotmánybíróságok nem rendelkeznek a fentebb felsoroltak teljességével, úgy az sem szerencsés, ha e feladatok a rendes bírói szervezetre hárulnak. Ezért is vált uralkodóvá mára szerte Európában az önálló szervezettel rendelkező centralizált típusú alkotmánybíráskodás.

2. Magyarországon húsz éve van Alkotmánybíróság. Ez az idő, ha a XX. századi magyar történelmet nézzük hosszú idő. Ideiglenesnek semmiképpen nem mondható. Az alkotmánybíráskodás áthatja a társadalmat, az állampolgári jogvédelem megkerülhetetlen intézménye. A magyar Alkotmánybíróság nemzetközileg elismert. Új alkotmány készül, amelynek állást kell foglalnia az alkotmánybíráskodásról is. A skála széles. Az Alkotmánybíróság által javasolt (megérlelt) változásoktól egészen a feladat- és szervezetátrendezést felvető gondolatokig. E dolgozat megírásakor e kérdés még nyitott, s lehet, hogy megjelenéskor a leírtak már idejüket is múlták (mert a felvetett kérdésekben már döntések születtek). Legyen tehát ez csupán egy metszet a 2011. február derekai állapotról – ahogy a szerző látta.

AZ ÉRTELMEZÉS HATALMA

Az alkotmánybíráskodás és az Emberi Jogok Európai Bírósága kapcsolata, különös tekintettel Magyarországra¹

BRAGYOVA ANDRÁS
alkotmánybíró

„...akinek korlátlan hatalma van az írott vagy íratlan törvény értelmezésére, valójában maga a törvényhozó”²

1. BEVEZETÉS

E tanulmány az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az egyezményben részes államok alkotmánybírásgai közötti kapcsolat rövid elemzését célozza, különös tekintettel Magyarországra. Ebben az elemzésben különbséget teszek az EJEE (azaz az Egyezmény) és az alkotmánybírásgok, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (vagy röviden: a Bíróság) és az alkotmánybírásgok kapcsolata között.

Az Egyezmény – pontosabban, anyagi jogi rendelkezéseinek – legfontosabb sajátossága, hogy alkotmányos jellegű kérdéseket szabályoz, másként megfogalmazva, olyan tartalommal bír, mely rendes körülmények között egy tipikus európai alkotmányban található. Az alapvető, az alkotmányos vagy az emberi jogok – bár fogalmilag nem azonosak – elég hasonlóak egymáshoz, hogy egymást fedő területeket találjunk közöttük. Ez önmagában elkerülhetetlen kapcsolatot teremt az alkotmányos kérdések és az Egyezmény között, és ezzel együtt versenyhelyzetet hoz létre a Bíróság és azon nemzeti fórumok között, melyek hatáskörrel rendelkeznek a nemzeti alkotmány értelmezésére. Emellett, az eltérő értelmezés könnyen vezethet többé-kevésbé nyílt konfliktushoz a nemzeti alkotmányos bírói fórumok és a Bíróság között.

A jelen tanulmány szerkezete a következő. Először az Egyezményben részes államok kötelezettségének mint sajátos nemzetközi kötelezettségnek a természetét vizsgálom meg. Másodszor, megpróbálok vázlatos áttekintést adni az Egyezménynek a részes államok belső jogforrási rendjében (jogrendszerében) elfoglalt alkotmányos helyéről és jogi státusáról. Azután áttekintem a magyarországi vonatkozásokra, elemzem az Egyezménynek a magyar jogrendben elfoglalt jogi státusát, az Alkotmánybírásnak az Egyezményhez és a

Bíróság gyakorlatahoz való viszonyulását. Az utolsó szakasz az Alkotmánybírásg és a Bíróság konkuráló gyakorlataival foglalkozik, beleértve azokat az eseteket is, amikor a Bíróság úgy találta, hogy a magyar alkotmány bizonyos rendelkezései ellentétesek az Egyezménnyel (továbbá egy másik esetet is, ami egy alkotmányos rendelkezésre vonatkozott). Éppen egy Magyarország elleni ügyben született meg az a precedens, mellyel a Bíróság megállapította hatáskörét akkor is, amikor a nemzeti alkotmány Egyezménnyel való kompatibilitásának kérdése merült fel. A Bíróság egy újabb keletű alapdöntésében hivatkozott e döntésére: „Az a tény, hogy a jelen ügy a nemzeti alkotmánynak az egyezménnyel való kompatibilitását veti fel, irreleváns (Rekvenyi v. Magyarország)”. [Sejdic és Finci v. Bosznia-Hercegovina (GC) 29. bek.]

Tanulmányom legfontosabb tétele, hogy lényegi különbség van az *Egyezmény* és az *alkotmánybírásgok* kapcsolata, illetve a *Bíróság* és az *alkotmánybírásgok* kapcsolata között. Míg az Egyezmény emberi jogi védelmi rendszerében részt vevő államok alkotmánybírásgai (legalábbis bizonyos körülmények között) eléggé hajlanak arra, hogy az Egyezmény autoritását vagy kötelező erejét magukra nézve elfogadják, addig ugyanettől a Bíróságnak az Egyezményt értelmező esetjoga tekintetében inkább vonakodnak. Másként megfogalmazva, az alkotmánybírásgok hajlanak arra, hogy fenntartsák maguknak a végső értelmezés jogát. Következésképpen, még azokban az államokban is, ahol elismerik az Egyezmény alkotmányos vagy kvázi-alkotmányos rangját, az alkotmánybírásgok a Bíróság joggyakorlata vonatkozásában ugyanezt nem fogadják el.

Végül is, a kapcsolat – némi indokolt eltéréssel, de mégis – nagyon hasonlít az Európai Bíróság és a nemzeti alkotmánybírásgok – így különösen a német *Bundesverfassungsgericht*, melyhez az Európai Unió más alkotmánybírásgai, mint a francia *Conseil constitutionnel* vagy a cseh és a lengyel alkotmánybírásg is csatlakozott – immáron nem is leplezett konfliktusához. Az alapvető kérdés azonos: az Egyezmény (az Európai Unió esetében, a Szerződések) vonatkozásában kié a végső értelmezés hatalma? A végső és megváltoztathatlan értelmezés hatalma kétségtelenül elsőbbséget jelent. Nem állítom, hogy a „bírásgok

¹ A szerző a tanulmányt a 2010. november 17–21. között Szentpéterváron megtartott XIII. Nemzetközi alkotmányossági konferencián elhangzott előadása alapján készítette el. Az Alkotmánybírásg Szemle az eredetileg angol nyelvű tanulmány fordítás után adja közre

² Benjamin Hoadly, Winchester püspöke: *Sixteen Sermons*, London 1754, 291. Idézi, egy másik kiadásból. John Chipman Gray: *The Nature and Sources of Law*, 2. kiadás, New York 1948, 125.

harca” az EJEB és az alkotmánybíróságok között ugyanolyan jelentőségű és annyira drámai, mint az Unión belül, de állítom, hogy az alapminta azonos.

2. AZ EGYEZMÉNYEN ALAPULÓ ÁLLAMI KÖTELEZETTSÉGEK TERMÉSZETE

Az Egyezmény a nemzetközi jog szabályai szerint a szerződő államok számára kötelezettségeket keletkeztető szerződés. Mindenesetre, az Egyezmény különleges szerződés, mely nagymértékben és lényegesen eltér a tipikus nemzetközi szerződésektől, melyek kölcsönös kötelezettségeket keletkeztetnek a részt vevő felek között. Ez helytálló minden olyan szerződésre, mely belső joguk vonatkozásában állami kötelezettségeket tartalmaz. A klasszikus nemzetközi jog szögéből az ilyen szerződések természetesen számos tekintetben atipikusak.

A legfontosabb, hogy az „emberi jogok” mint nemzetközi jogi kötelezettségek önmagukban nem alkalmasak arra, hogy a szuverenitás pajzsán áthatoljanak, vagyis hogy az egyéneket ténylegesen jogokkal ruházzák fel. A nemcsak a jogi nyelvben használatos emberi jogok alatt a H. L. A. Hart munkáiból jól ismert értelemben vett általános jogokat értem, vagyis azokat a normákat, melyek megállapítják minden ember alapvető jogi státusát egy politikai közösségben. Másik megfogalmazva: az emberi jogok mint általános normák átlagos mércét határoznak meg egy jogrend elfogadhatóságához. Jogi értelemben az emberi jogok tiszteletben tartására az állam által szerződésben vállalt kötelezettség azt jelenti, hogy az állam köteles törvénybe iktatni és/vagy hatályban tartani meghatározott tartalmú jogi normákat, illetve a kötelezettséget arra, hogy ne tartson érvényben bizonyos tartalmú normákat. Például a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. évi egyezmény (közismert nevén: CEDAW) megköveteli, hogy a részes államok hatályban tartsák azokat a jogi normákat, melyek kizárják a nőkkel szembeni diszkriminációt, és ne iktassanak törvénybe, illetve ne tartsanak hatályban olyan jogszabályokat, melyek hátrányosan különböztetik meg a nőket. Következésképpen, a nemzetközi jogban az emberi jogi kötelezettségek lényegében minden egyes állam jogrendjének tartalmára vonatkozó kötelezettségeket jelentenek. Az emberi jogi egyezmények alapvető célja így az, hogy a jogrendszerek kötelező minimális közös tartalmát különféle, a részes államok számára kölcsönös jelentőséggel bíró kérdésekben biztosítsák.

Az Egyezmény anyagi jogi rendelkezései (1–18. cikkely és az anyagi jogi tartalmú jegyzőkönyvek) valójában azt követelik meg, hogy az alapvető vagy alkotmányos jogok egy köre a részes államok jogrendjének része legyen. Ezek a szabályok szükségszerűen alkotmányos jogok (vagy alapvető alkotmányos jogok – *Grundrechte, droits fondamentaux*), és így elkerülhetetlenül minden állam alapvető alkotmányos szabályai-

nak a részét képezik. Ezért értelmezésükre és alkalmazásukra a belső jogrendben az alkotmányos értelmezés módszereiként elfogadott elméletek, gyakorlatok és irányelvek megfelelően irányadók. Ráadásul, az egyezmény ezen alkotmányos természetű jogok védelmét megerősíti az Egyezményben garantált jogok bírói védelmével. Ez kiemelkedően fontos, mivel a nemzetközi közjogra hagyományosan az államok egymás közötti kölcsönös kapcsolatai és magatartása irányadó, ahol az alkotmányos rend mint belső mag minden állam szuverenitáshoz tartozó, s a nemzetközi jog hatályán kívül eső kérdés marad. Az ENSZ Alapokmány tagállamok belügyeibe való beavatkozást tiltó 2. cikk 7. bekezdésének szavaival élve egy állam alkotmányos rendjére úgy szokás tekinteni, mint ami „lényegileg valamely állam belső joghatóságába tartozik”. Az emberi jogi egyezmények fogalmilag tényleg az államok belügyeibe való be nem avatkozás elvének sérelmét jelentenék, ha az államok maguk nemzetközi szerződésben ne vállaltak volna tiszteletben tartásukra kötelezettséget. Ami azt illeti, az emberi jogok hatékony nemzetközi védelme előfeltételezi a részes államok közös alkotmányos értékeinek létezését.

Az Egyezmény valójában a közösen elfogadott minimumot tartalmazza, amely nélkül semmilyen jogrendszer nem minősül modern európai alkotmányos demokráciának. Az Európai Egyezmény alapján vállalt elsődleges kötelezettség az 1. cikk értelmében az, hogy az államok „biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat”. Nyilvánvaló, hogy ez olyan nemzetközi kötelezettség, mely a nemzetközi jog alapján kötelező erővel bír. E megállapítás magában foglalja azt, hogy a Bíróság nemzetközi jogi bírói fórum, és nem egy (egyébként nem is létező) nemzetközi alkotmánybíróság. Ezért a Bíróság nem dönthet valamely tagállam jogi normája vagy más állami aktusa érvényességéről, miként teszi azt minden alkotmánybíróság, hanem csak az Egyezményben felsorolt jogok biztosítására vállalt nemzetközi jogi kötelezettség megsértéséről (a 34. cikk szerinti egyéni kérelmek alapján), vagy az Egyezmény megsértéséről (a 33. cikk szerinti államok közötti vitás ügyekben) határoz. A Bíróság előtt indítható kétféle eljárás egyikében sem határozhat másról, mint – tipikusan valamely törvényen vagy az állami szervek³, különösen bíróságok nem törvénysértő gyakorlatán alapuló – állami aktus és az Egyezmény anyagi jogi rendelkezéseinek összeegyeztethetőségéről. Továbbá, a Bíróság ítélete nemzetközi jogi kötelezettséget ír elő az ügyben félként szereplő államnak, mely szerint „kötelezőnek tekinti az ítéletet” (az Egyezmény 46. cikk 1. bekezdése).

³ Ez utóbbi igaz abban a számos ügyben, ahol a Bíróság a 6. cikk sérelmét bírói vagy más eljárás elhúzódnása miatt állapítja meg.

Így a Bíróság ítélete nem érinti az állam jogrendjéhez tartozó egyetlen jogi norma vagy ítélet (közigazgatási határozat) érvényességét vagy hatályát. Az állam egyetlen kötelezettsége, hogy elégtételt nyújtson az egyezményben szabályozott jogok megsértésének áldozata számára (41. cikk). Ez is nemzetközi jogi kötelezettség. Másként megfogalmazva, az Egyezménynek nincs – önmagán alapuló és tartalmából következő – közvetlen hatálya a részes államok jogrendjében, és ezért a Bíróság ítélete nemzetközi jogi kötelezettséget alapoz meg.

3. AZ EGYEZMÉNY STÁTUSA A BELSŐ JOGBAN

Miként azt az előző szakaszban kifejtettem, az Egyezményben vállalt emberi jogi kötelezettségek megkövetelik, hogy a részes államok jogrendszerében olyan jogi normák legyenek hatályban, melyek „mindenkinek biztosítják” a körülírt jogokat és szabadságokat. A jogok és szabadságok biztosításának módját minden állam önállóan, maga döntheti el. S valóban, az Egyezményben részes államok igencsak különböző módszereket fogadtak el kötelezettségük teljesítésére. Mindenesetre, az Egyezmény által védelemben részesített jogok többsége jogalkotást igényel, így az Egyezmény végrehajtása nem hagyható kizárólag a bíróságokra. Az Egyezményben szabályozott jogok érvényesítésének kérdése a jogrendszerben hatályban tartandó jogok (azaz a normák) alapvetően alkotmányos jellege miatt különösen érzékeny. Az Egyezmény, szemben az Európai Unióval, nem szabályozza saját alkalmazását és értelmezését a részes államok belső jogában.⁴ A Bíróságnak – ismételt az Európai Unió Bíróságától eltérően – nincs hatásköre arra, hogy közvetlenül ellenőrizze az Egyezményben vállalt kötelezettségek végrehajtását az egyes részes államok jogrendszerében.

A Bíróság elé vitt ügyekben majdnem mindig előforduló alkotmányos kérdések érzékenysége magyarázza azt, hogy a Bíróság miért törekedett évtizedekig kitérni a tagállamok alkotmányos normái és az Egyezmény közötti összeütközés vizsgálata elől, egészen a fent említett Rekvényi-ügyig. Ha szükség volt rá, a Bíróság egyszerűen átugrotta az alkotmányos szintet, és a figyelmét közvetlenül az alkotmány alatti – tipikusan törvényi szintű – vitatott norma felé fordította. A Rekvényi-ügyben a Bíróság, miként azt fent idéztem, elkerülte az alkotmányos kérdést, de elutasította a magyar kormány azon védekezését, mely szerint a kérdéses rendelkezés alkotmányos szintű szabály volt. Ennek ellenére az ügy nem ért drámai véget, hiszen a Bíróság nem állapította meg az Egyezmény sérelmét.

Az Egyezmény végrehajtásának módszere alapvetően két tényezőtől függ. Egyrészt, a jogrendszernek általában a nemzetközi joghoz, illetve szerződésekhez az alkotmányban (vagy alkotmányos gyakorlatban) rendszerint többé-kevésbé egyértelműen szabályozott viszonyától. Másrészt attól, hogy az alkotmány az emberi jogi szerződéseket vagy magát az Egyezményt különleges (és ha igen, mennyire és miben különleges) státusszal ruházza-e fel. Fontos megjegyezni, hogy mindkét esetben a végrehajtás az államra háruló nemzetközi jogi kötelezettség teljesítését jelenti. Ezáltal az Egyezmény belső jogi átültetésének kulcskérdése az, hogy milyen az egyezmény jogforrási státusa (rangja) a részes állam jogrendszerében. Erről, mint említettem volt, az Egyezmény nem rendelkezik. Általánosságban annyi feltételezhető, hogy *minden egyéb feltétel azonossága mellett* minél magasabb az Egyezmény rangja az állam jogrendszerében, annál nagyobb az esély az Egyezmény alapján az államot terhelő kötelezettségek teljesítésére.

Az utóbbi tényezőhöz kapcsolódik az, hogy van-e alkotmánybíráskodás a jogrendszerben. Ha igen, akkor ez, elvben, megkönnyíti az állam számára az Egyezmény betartását, mivel az alkotmánybíráskodás lehetőséget ad az Egyezményben foglalt jogokat sértő normák megsemmisítésére (ha ezek, mint rendesen, egyben alkotmányellenesek is), szemben a bírói felülvizsgálattal nem rendelkező rendszerekkel. Természetesen az, hogy az előbbi állítás igaz legyen, sok más tényező mellett elsősorban az alkotmánybíráskodás, vagy bármely hasonló felülvizsgálati jogkörrel rendelkező bíróság Egyezménnyel kapcsolatos attitűdjétől függ, ideértve az Egyezmény jogforrási rendben elfoglalt helyéről vallott felfogását, mely gyakran alkotmányértelmezés vagy rendesbírói jogértelmezés kérdése.

Álláspontom szerint meg kell különböztetni az Egyezmény (pontosabban anyagi jogi rendelkezései) alkotmányos rangját és azt, hogy ki rendelkezik az *értelmezés hatalmával*. A két kérdés, mint látni fogjuk, nagyon is különbözik: az Egyezmény lehet része a belső jognak, és alkalmazható bíróságok által, ami viszont majdnem elkerülhetetlenül a végső értelmezés hatalmát is az Egyezmény alkalmazására hivatott bíróságoknak juttatja. Másként megfogalmazva: az Egyezmény belső alkalmazhatósága egyáltalán nem jelenti egyben a Bíróság esetjogának kötelező erejét is.

A következőkben vázlatosan és nem kimerítően vizsgálom, az Egyezmény belső jogi helyzetét a részes államok jogrendszerében. Valamennyi, e pillanatban negyvennyolc, tagállam jogának áttekintése herculei feladat lenne, amire nem érzem magam képesnek. Ehelyett a tipikus és fogalmilag lehetséges megoldásokat foglalom össze, néhány példát is adva hozzá.

3.1. Az Egyezmény alkotmányos rangú

A legerősebb (és az Egyezmény szempontjából legkedvezőbbnek tűnő) megoldást azokban az államok-

⁴ Az Európai Unióról szóló Szerződésbe a Lisszaboni Szerződés által beiktatott 6. cikk 2. pontjában előírt, az Európai Uniónak az Egyezményhez történő csatlakozása a szövegben található megállapítást természetesen pontatlanná teszi. Az Uniónak az Egyezményben való részvételével felmerülő kérdés természetesen külön tárgyalást kívánna, amire itt nem vállalkozhatom.

ban találjuk, amelyek az Egyezmény anyagi jogi rendelkezéseit alkotmányos szintűnek tekintik. Eszerint az Egyezmény rendelkezései az alkotmánnyal megegyező szinten vannak a jogforrási hierarchiában. Így az Egyezmény bizonyos értelemben az alkotmány részének tekinthető.

Nyilvánvaló, hogy az Egyezmény alkotmány szintű státusa csak akkor igazolható, ha az alkotmány hiányosan tartalmazza az alapvető jogok katalógusát, vagy a katalógus hiányzik. Ebben az esetben az Egyezmény vagy a létező katalógus kiegészítője, vagy egész egyszerűen azt helyettesíti. Ez a helyzet Ausztriában (lásd Öhlinger: 2003, 77). Az Egyezmény szövege része az alkotmánynak, de nem mint nemzetközi szerződés. Az Egyezmény ebben az esetben teljesen független életet él a nemzetközi jog szerinti nemzetközi egyezménytől. Ennek megfelelően, Ausztriában a *Verfassungsgerichtshof* nem biztosít ugyanolyan rangot a Bíróság esetjogának, így az Alkotmánybíróság határozottan fenntartja az Egyezmény értelmezésének végső hatalmát, még ha – vagy talán pont azért, mert – az Egyezmény alkotmányos ranggal is bír.

3.2. Kvázi-alkotmányos státus

Bizonyos államokban az Egyezmény nehezen minősíthető sajátos helyzetet foglal el. Legfontosabb ezek közül az 1998-as brit Human Rights Act, amely, azért hogy fenntartsa a parlamenti szuverenitást, „az inkompatibilitás deklarálása” (*declaration of incompatibility*) révén elkerüli a parlamenti törvények közvetlen bírói felülvizsgálatát. A brit eset rendkívül bonyolult és magában foglal egy kifinomult elméleti vitát a parlamenti szuverenitás természetéről és egy formális *Bill of Rights* szükségességéről. Hasonló a helyzet *mutatis mutandis*, Kanadában és Új-Zélandon is, hogy két olyan további jogrendszert említsünk, mely sok tekintetben hasonló a britishez (lásd Turpin and Young). Egyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy Nagy-Britanniában az Egyezmény, ahogy azt a *Human Rights Act* magában foglalja, helyettesítője az emberi jogok hiányzó kifejezett/formális alkotmányos garanciáinak, aminek oka a brit alkotmányosság sajátosságaiban keresendő.

Ebbe a csoportba tartozik a holland jogrendszer, mivel a holland alkotmány 94. cikke a nemzetközi szerződéseknek, beleértve az Egyezményt is, magasabb státust tulajdonít az alkotmányénál. Elméletileg, legalábbis e sorok írója számára, ez fogalmilag kizárt, de a gyakorlatban annyi biztos, hogy ez az alkotmányos rendelkezés az Egyezményt az alkotmánnyal azonos szintre helyezi. Mivel a nemzetközi szerződések prioritása az alkotmányon alapul, egy nemzetközi egyezmény státusa valójában nem lehet magasabb, mint magáé az alkotmányé. Mindenesetre a különbség gyakorlati jelentőséggel csak azért bír, mert a holland jog általánosságban nem ismeri el a jogalkotás bírói felülvizsgálatát, csak akkor, ha olyan törvényalkotásról van szó, amely nemzetközi kötelezettségvállalásokkal ellentétes.

3.3. Törvény feletti, de alkotmány alatti rang

Több állam jogrendszerében az Egyezmény magasabb szintű, mint a törvények és más jogszabályok, de nem áll az alkotmány felett. Ez a helyzet mindenekelőtt Franciaországban, ahol ez a státus az alkotmány 55. cikke alapján minden nemzetközi egyezményre kiterjed. E szabály szerint a szabályszerűen elfogadott és ratifikált egyezmény rangban megelőzi a rendes törvényeket. De még Franciaországban is alapvető kérdés az Egyezmény (közvetlen) alkalmazhatósága, mivel az 55. cikk szerinti szabály csak egy egyezmény és egy rendes törvény rendelkezése közötti ellentét esetén alkalmazható. Normakonfliktus pedig csak akkor lehetséges, ha két (vagy több) érvényes norma alkalmazható ugyanarra a tárgyra. Következésképpen nem lehetséges konfliktus, ha az Egyezmény közvetlenül nem alkalmazható. Tehát csak akkor (és csak annyiban) lehetséges konfliktus, és ezzel az Egyezmény tényleges elsőlegessége, ha az Egyezmény közvetlenül alkalmazható. Ismételteln meg kell jegyezni, hogy a közvetlen alkalmazhatóság – ellentétben az uniós joggal – a tagállamok döntése, és így az egyes államok jogrendszerében értelmezési kérdésnek tekinthető. Franciaországban a *Conseil constitutionnel* az abortusztörvényről szóló közismert döntése szerint (*Interruption volontaire de grossesse*, 1975) az Egyezmény nem része a *bloc de constitutionnalité*-nek, vagyis nem lehet egy törvény alkotmányosságának mércéje (lásd az erre vonatkozó kommentárt in: Favoreu és Philip, 286, főleg 296.)

3.4. Az Egyezmény mint közvetlenül alkalmazható nemzetközi szerződés

Egyes államokban az Egyezmény (illetve az egyezményt kihirdető törvény) közvetlenül alkalmazható. Másképpen megfogalmazva ez azt jelenti, hogy elismerik az Egyezmény *self-executing* természetét, vagy inkább bizonyos, Egyezmény-beli jogokra tekintenek úgy, mint amelyek közvetlenül alkalmazhatók. A közvetlen alkalmazhatóság azt jelenti, hogy a rendes bíróságok – feltételezhetően, de nem szükségszerűen –, alkotmánybíróságokként járnak el, és úgy tekintik, hogy az Egyezmény, legalábbis bizonyos részeiben kellően egyértelmű ahhoz, hogy további jogalkotói aktus nélkül is bírói alkalmazásra kerüljenek. Mivel az Egyezmény által védett jogok kellően általánosak, emiatt alkalmazásuk bizonyos esetekben lehetséges, sok más esetben viszont kizárt.

3.5. Közvetlenül nem alkalmazható nemzetközi szerződés

Sok államban, beleértve Magyarországot is, az Egyezmény(t kihirdető törvény) rendes törvény státusával rendelkezik, mégsem tekintik közvetlenül alkalmazhatónak. Hasonló a helyzet a német jogban (lásd.: BVerGE, 74, 102, és 111, 307 – Görgülü).

Ez egyáltalán nem jelenti, hogy az Egyezménynek nincs közvetett jelentése (nem *stricto sensu* alkalmazása) a magyar jogrendben. Valójában úgy alkalmazható, mint a német jogban, azaz mint más törvények értelmezésére szolgáló kiegészítő jogforrás. Egyesek az Egyezmény ilyen státusát másodlagos jogforrásnak neveznék. Eltekintve az elméleti kérdésektől, kijelenthető, hogy az Egyezménynek van bizonyos autoritása a magyar jogrendszerben, ha nem is más jogforrással vagy a törvénnyel azonos, de azért fontos az argumentatív súlya a jogi érvelésben. Ugyancsak a német joghoz hasonlóan, a magyar bíróságok általában kötelességüknek tekintik, hogy bármely, az Egyezmény szempontjából releváns jogszabályt az Egyezményre (és a Bíróság esetjogára) tekintettel értelmezzenek. Ezt az értelmezési felfogást németül *Völkerrechtsfreundliche Auslegung*nak nevezik (a nemzetközi joggal meg egyezésre törekvő álló értelmezés), és ezt elfogadta a magyar jogrend, illetve a jogalkalmazó, főleg a bíróságok is. A „meg egyező értelmezés” nem jelenti azt, hogy az Egyezmény szubsztantív rendelkezéseit alkalmazó bíró mindig követni fogja, sem pedig, hogy kötelezőnek tekinti a Bíróság értelmezését. Megteheti, hogy eltérően vagy autonóm módon értelmezi. Ez utóbbira több példát említhetnénk, akár az újabb bírói gyakorlatból is. Az „egyeztető értelmezés” nem az Egyezmény közvetlen alkalmazása, épp ellenkezőleg, világos elutasítása az Egyezmény közvetlen alkalmazásának.

Az Egyezmény helyzete önmagában is mindig alkotmányos kérdés, két okból. Részben azért, mert a nemzetközi egyezmények belső jogbeli elhelyezkedése önmagában is alkotmányossági probléma. Másrészt azért, mert az alkotmányos tartalmakat is magában foglaló Egyezmény közvetlenül konfliktusban állhat az alkotmánnyal (vagy annak uralkodó értelmezésével), ugyanakkor tekinthető az alkotmány kiegészítésének is. Fontos különbséget tenni az adopcio és az inkorporálás között, részben az Egyezmény megalkotásának szintjén, másrészt pedig a Bíróság esetjogként való inkorporálásaként. Az utóbbi esetben az inkorporáció megfosztaná a nemzeti joggyakorlatot az Egyezmény értelmezésének hatalmától. Tudomásom szerint nincs olyan állam, mely úgy ismerné el az Egyezmény alkotmányos rangját, ahogy az *Európai Emberjogi Bíróság* azt értelmezi. Van néhány alkotmány, példa erre a spanyol 10. cikke, amely előírja a Bíróság joggyakorlatának *figyelembevételét*, de ez nem azonos a Bíróság értelmezésének kötelező erejével.

4. A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ EGYEZMÉNY

Ebben a részben arról próbálok számot adni, hogyan viszonyul a magyar Alkotmánybíróság az Egyezményhez és a Bírósághoz. Az Egyezmény szubsztantív részei és a Bíróság által adott értelmezésük közötti megkülönböztetés itt is, mint eddig, alapvető jelentőségű.

Az Egyezmény mint olyan nem bír megkülönböztetett alkotmányos ranggal a magyar jogrendben – legalábbis úgy tűnik. De a magyar alkotmány számos alapvető rendelkezése közelről modellálja az Egyezményt, ha nem közvetlen fordítása annak. Ezért az Egyezmény sokkal inkább része a magyar jogrendszernek, mint ahogy első pillantásra látszik. Írásom egyik további része (4.4. pont) áttekintést ad néhány kiválasztott esetről, melyek megmutatják, hogy mennyiben egyezik, és alkalmanként mennyiben tér el a Bíróság és az Alkotmánybíróság megközelítési módja a lényegileg azonos alapvető jogok értelmezése tekintetében.

4.1. Alkotmánybíróságok és az Egyezmény általában

Ahogy a fenti áttekintés az Egyezményről és a nemzeti jogokban történő alkalmazásáról világossá tette, az alkotmánybíróságok igen kényes helyzetben vannak. Az alkotmánybíróságok értelmezik és kikényszerítik az alkotmányt, különös tekintettel az alkotmányos jogokra. Másfelől, az Egyezmény (szubsztantív részében) értelemszerűen tartalmaz alkotmányos tartalmú normákat. A Bíróság sokáig tartózkodott annak megállapításától, hogy egy alkotmányos norma megsérti-e az Egyezményt. Ebben a tekintetben az alkotmánybíróságokéhoz hasonló feladatot lát el, vagyis azt vizsgálja, hogy egy, a nemzeti jogban alkotmány alatti rangot viselő törvény megfelel-e az Egyezmény által védelt emberi jogoknak. Ez a feladat logikai felépítését tekintve hasonló művelet, mint a bírói felülvizsgálat: abban dönt, hogy egy jogi norma vagy bírói döntés megfelel-e egy alapvető jog tartalmának. Így nem meglepő, ha a Bíróság érvelése sok tekintetben hasonlatosnak tűnik az alkotmánybíróságok érveléséhez, amikor utóbbiak alapvető jogok alapján ítélnék meg egyes eseteket. Természetesen hamis lenne azt állítani, hogy – akárcsak metaforikus értelemben is, de – a Bíróság alkotmánybíróság lenne, mely rendelkezik a normakontroll hatáskörével: mint a 2. pont kifejti, a Bíróság nem semmisít meg egyetlen jogi normát sem. Jogköre arra terjed ki, hogy megállapítsa egy nemzetközi kötelezettség megsértését, és az áldozatnak ezért járó elégtételt. Mégis, a Bíróság érvelése (indokolása), gazdag esetjogában paradigmaként, de legalábbis érvkészlétként szolgálhat, mely alapvető jogok alkotmányos felülvizsgálatakor alkalmazható. A magyar Alkotmánybíróság, hasonlóan a német Alkotmánybírósághoz, azt vallja, hogy az Egyezmény és a Bíróság esetjoga „*Auslegungshilfe*” (értelmezési segítség) az alkotmányban szereplő alapvető jogokra vonatkozó rendelkezésekhez.

Egy második, formális összetevő, mely meghatározza az alkotmánybíróságok helyzetét, az Egyezmény alkotmányos rangja vagy státusa. Ha az Egyezmény adopcio révén vagy utalással az alkotmány részévé válik, vagy ha az alkotmány úgy rendelkezik, hogy az alkotmánybíróság az alapvető jogok alkotmányos katalógusát az Egyezménynek megfelelően értelmezi, ak-

kor az alkotmánybíróság formális helyzete bizonyosan eltér azoktól a bíróságokétól, melyeket formálisan nem köt az Egyezmény. A lényeg azonban nem változik.

4.2. Az Egyezmény helyzete a magyar jogban

Ahogy korábban említettem, az Egyezmény a magyar jogban a közönséges törvények formális rangjával rendelkezik. Ettől még nem tekinthető a magyar jogrendszer részének (normájának), jóllehet az 1993. évi XXXI. törvényben kihirdetett; nemzetközi szerződésként Magyarországot már 1992. november 5-től kötelezi.

A nemzetközi jog és a hazai jog viszonyára vonatkozó magyar gyakorlat hagyományosan az ún. dualista elméletet fogadja el. Eszerint nemzetközi kötelezettségvállalás nem lehet érvényes a magyar jogrendszerben, csak abban az esetben, ha magyar joggá transzformálják. Ez alól jelent kivételt a nemzetközi jogba tartozó szabályok azon csoportja, melyet „a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályainak” neveznek [Alkotmány 7. § (1) bekezdés], ezeket ugyanis az Alkotmánybíróság álláspontja szerint (ABH, 1993.) az Alkotmány maga, közvetlenül transzformálja a belső jogba. A nemzetközi jogász számára meglehetősen nehéz megmagyarázni, hogy a fenti kifejezés mit is jelent pontosan, de általában azt feltételezik, hogy meg egyezik „a nemzetközi szokásjog általánosan elfogadott szabályai” kitétellel, és ezért azonos a német GG 24. cikkelyével.

A magyar jogban (és az Alkotmányban) elfogadott szigorú dualista rendszerben (most már technikailag sokkal fejlettebb formában, a 2005. évi L. törvény alapján) szerződéses kötelezettségvállalás csak akkor alkalmazandó a belső jogban, ha adoptálták és kihirdették mint belső jogforrást. Egy nemzetközi szerződés, noha köti Magyarországot mint a nemzetközi jog alanyát, nem alkalmazható vagy nem vehető figyelembe, csak amennyiben része a magyar jognak azáltal, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalást magyar joggá transzformálják. Az Alkotmánybíróság számos döntése az Alkotmány rendelkezéseivel egyezőnek ítélte a dualista felfogást (lásd ABH 1993, 323, 327; ABH 1997, 42; ABH 1998, 220; ABH 2004, 269). A nemzetközi szerződésekről szóló 2005-ös törvény szerint a magyar államot kötelező nemzetközi szerződés megkötéséhez az Országgyűlés törvényben ad felhatalmazást – amely ma egyben a törvény esetleg feltételes kihirdetése is. A magyar jog tehát nem ismeri el a nemzetközi jogot jogforrásként, csak a – leggyakrabban törvénné – transzformálás esetén (vagy egyes esetekben az Alkotmányban történt adopciónál, amely a transzformáció különleges esete). Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése a jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a magyar jogrend megfeleljen a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak.

Mindemellett egy szerződés kihirdetése törvényben nem jelenti azt, hogy a szerződés mint olyan, közvet-

lenül hivatkozható bármely bíróságon vagy közigazgatási hatóság előtt. Vagyis, a törvényként való kihirdetés nem egyenértékű a promulgációval, ami a szerződést a jogrendszer érvényes normájává tenné, vagyis minden további jogalkotási aktus nélkül közvetlenül alkalmazhatóvá tenné. Pontosabban: kötelezné a jogalkalmazót a nemzetközi szerződés alkalmazására, éppúgy, mint mondjuk a Polgári Törvénykönyv esetében. Sok esetben a szerződések egyszerűen nem alkalmazhatóak a hazai jogban, például olyan szerződések esetében, melyek nemzetközi szervezeteket alapítanak, mint amilyen az ENSZ Alapokmánya. Emellett, még ha a szerződéses kötelezettségvállalások egyes rendelkezései minden további, a szerződést végrehajtó külön jogszabály nélkül alkalmazhatók lennének (ami ritkaság), akkor sem szükségszerű, hogy a bíróságok e nemzetközi szerződést belső jogként alkalmazható, „érvényes jognak” fogják tekinteni.

A fentiek értelmében világos, hogy a magyar jogban az Egyezményt nem tekintik olyan jogi kötőerővel bíró forrásnak, amit a hazai bíróságok értelemszerűen alkalmaznak. Ennek megfelelően, annak ellenére, hogy az Egyezményt törvényként kihirdették, annak rendelkezéseire alanyi jogként nem lehet hivatkozni egy magyar bíróság előtt, és ezért semmilyen jogorvoslat (fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem) nem alapozható megsértésére (beleértve az 1992 után elfogadott kiegészítő jegyzőkönyveket). Ahogy arra már korábban utaltam, egészen más kérdés, hogy a magyar jog alkalmazása és értelmezése, amennyire lehetséges, konform az Egyezménnyel.

4.3. Az Egyezmény közvetett hatása a magyar alkotmány értelmezésére

Az előző pontban kifejtettek szerint az Egyezmény, lényegében nem tartozik az alkalmazandó magyar joghoz. Még ha nyilvánvaló a konfliktus az Egyezmény és az alkalmazandó magyar jog között, a bíróságok a magyar jogot választják. E gyakorlat alkotmányosságát soha nem kérdőjelezte meg az Alkotmánybíróság. Nem is teheti ezt mindaddig, amíg a nemzetközi jog és a hazai jog viszonyában a dualista rezsím érvényesül. Az Egyezménynek a magyar jogban a közönséges törvényekkel azonos rangja van, de nem alkalmazható közvetlenül a bíróságok és a közigazgatási hatóságok által. Nem meglepő, hogy ugyanez vonatkozik az Alkotmánybíróságra is. A közvetlen alkalmazhatóság hiánya nem jelenti azonban, hogy az Egyezménynek ne lenne hatása a magyar alkotmányos gyakorlatra. Tagadhatatlan, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezését nagyban befolyásolta az Egyezmény és a Bíróság esetjoga.

Érdemes megemlíteni, hogy a magyar Alkotmány 1989-ben és 1990-ben módosított, valójában újraalkotott alapjogi rendelkezései nagyrészt az Egyezményt és más nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mint például az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szö-

vegét vették alapul, ha nem éppen lefordították. Ezért anélkül, hogy nemzetközi egyezményként, a magyar jog része lenne, az alkotmány az Egyezmény szövegének és tartalmának nagy részét magában foglalja. E tényrt figyelembe véve különös lenne, ha az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyta volna az Egyezményt, valamint a Bíróság és a Bizottság gyakorlatában megjelenő értelmezést. Természetesen nem is állt fenn ez a helyzet: épp ellenkezőleg, a magyar Alkotmánybíróságot, ahogy arra első elnöke kifejezetten utalt is, nagymértékben befolyásolta a Bíróság esetjoga (és az akkor még létező Bizottságé). Erről részletesen ír Súlyom 2001.

Mindazonáltal, az Egyezménynek a magyar Alkotmánybíróság esetjogában sokkal inkább az érvelésben volt szerepe. Noha tagadhatatlanul hatott a Bíróság értelmezése is, a magyar Alkotmánybíróság soha nem állította, hogy a magyar jogban az Egyezmény státusa más lehet, mint bármely rendes törvényé. Még kevésbé állítható, hogy az Alkotmánybíróság a Bíróság esetjogát magára nézve kötelezőnek tekintette volna. Ennek ellenére aligha tagadható, hogy a Bíróság esetjoga fontos és maradandó hatást gyakorolt az Alkotmánybíróság joggyakorlatára. Ez azonban még mindig csak hatás és nem feltétlen autoritás. Ahogy az alábbi esettanulmányok igazolják, a magyar Alkotmánybíróság soha nem fogadta el a Bíróság esetjogát magára nézve kötelező érvényűnek, viszont visszatérő és meglehetősen konzisztens módon vette figyelembe a Bíróság esetjogát minden általa megítélt esetben.

A Bíróság értelmezési gyakorlata kontrollként szolgál más értelmezéshez is. Ez hasonló más országok alkotmánybírósági döntéseihez, mivel ezek is az önkontroll eszközeiként szolgálhatnak. Ha a Bíróság, mint külföldi alkotmányos ítélkező fórum más, avagy ellentétes eredményre jutott egy adott kérdés megítélésében, akkor ez már magában is elegendő indok lehet a döntés vagy az azt alátámasztó érvelés felülvizsgálatára. Ez a módszer, amiről sok szó esik más kontextusokban, például az Egyesült Államokban (lásd például Scalia bíró megjegyzéseit I-CON 2005 és az ezzel ellentétes véleményt kifejtő Kennedy bíró álláspontját), azon a feltételezésen alapul, hogy a Bíróság és a különféle külföldi alkotmánybíróságok ugyanazon alapvető értékeken osztoznak, már ami az emberi jogokat és az alkotmányosságot illeti. Természetesen az alapvető egyetértés nem zárja ki az eltérést és eltérő következtetés levonását sok kérdésben. Mégis, a Bíróság az Alkotmánybíróságtól különböző álláspontja mindig szükségessé teszi az alapos érvelést az ellentétes eredmény mellett. Ettől függetlenül, a Bíróság álláspontját minden esetben gondosan mérlegelik, még ha csak távolról is emlékeztet az elbírált eset az Alkotmánybíróság elé került ügyre. Ezért, bár a Bíróság esetjogát a magyar Alkotmánybíróság nem tekinti kötelező precedensnek, tagadhatatlan, hogy mindig figyelembe veendő és megfontolandó tekintélye van. A Bíróság esetjogából vett érv alátámaszthat olyan

eredményt, melyre független érveken alapuló érveléssel jutnak, vagy gyengítheti azokat az érveket, melyek különvéleményre vezethetnek.

4.4. A magyar Alkotmánybíróság és a Bíróság: találkozások és ütközések

A következő rész röviden néhány esetet mutat be. Ezek között olyan ügyek vannak, amelyek más-más módon, de közvetlenül összekötötték a magyar Alkotmánybíróságot és a Bíróságot. Ezek az ún. „megegyező esetek”. „Megegyező esetek” alatt olyan tényállásokat kell érteni, melyek ismételtelen feltűntek az utóbbi évtizedekben, amikor magyar alkotmányjogi kérdést vizsgált a Bíróság és az Alkotmánybíróság is. Mindig érdekes megvizsgálni a két bíróság eltérő megközelítését. Mi több, olyan teszt-esetekként szolgálhatnak, melyek a magyar Alkotmánybíróság Egyezményhez és a Bíróság esetjogához való viszonyát mutatják: mennyiben tartanak egy irányba vagy mennyiben térnek el, esetleg ellentétes egymással a két bíróság gyakorlata. Csak azokat az ügyeket vizsgálom, amelyekben Magyarország fél volt, de nem célom a Bíróság és a magyar Alkotmánybíróság esetjogának módszeres összehasonlítása. Ez utóbbi feladat azonban még elvégzendő: ehhez több helyre és erőfeszítésre lesz szükség, mint amire a jelen tanulmány keretei között lehetőség van. Hozzáteszem, egyes területeken, különösen a büntetőeljárás jogban ez már megtörtént.⁵

Magyarország emberi jogi mérlege, ha a Bíróság elmarasztaló ítéleteit nézzük, nem mondható rossznak. Ennek ellenére természetesen voltak figyelemre méltó ügyek, melyekben a Bíróság elmarasztalta Magyarországot; egyesekben a Bíróság álláspontja eltért a magyar Alkotmánybíróságtól. Más esetekben az Alkotmánybíróság többé-kevésbé követte a Bíróság joggyakorlatát. Annyi azonban világos, hogy a Bíróság esetjogának nincs jogi kötőereje az Alkotmánybíróságra, noha az Alkotmánybíróság soha nem hagyja figyelmen kívül – ha nem is követi mindig – a Bíróság álláspontját. Ezért is fordulhatnak elő esetek, amikor az Alkotmánybíróság szerint nem alkotmányellenes törvény a Bíróság szerint ellentétes az Egyezménnyel. Ezek az esetek különösen izgalmasak, mert a két értelmező hatalom közvetlen összeütközését mutatják.

Rekvényi

Az első magyarországi panasz, amely 1994-ben megérkezett a Bírósághoz. Tárgya tényszerűen egy olyan alkotmányos szabály volt, amely megtiltotta a fegyveres és a rendőri erők tagjainak, hogy egy politikai pártba belépjenek [Alkotmány 40/B. § (4) bekezdés]. Érdemes megjegyezni, hogy a kérelmező sikerte-

⁵ Bárd Károly: Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában, Budapest Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2007. Tóth Mihály: A magyar büntető eljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberjogi ítélkezés tükrében Budapest, KJK, 2001.

len alkotmányjogi panasszal élt a magyar Alkotmánybíróság előtt (lásd ABH 1994, 862). Ismereteim szerint – ahogy arra már az 1. pontban is utaltam – ez volt az első eset, amikor a Bíróság kifejezetten egy állam alkotmánya és az egyezmény összhangjáról döntött. A Bíróság nem látta ellentétesnek az Alkotmány vizsgált rendelkezését az Egyezménnyel, de megállapította, hogy a részes államok alkotmányos normáinak Egyezménybe ütközését is vizsgálhatja. A Bíróság indokolása a „sajátos körülmények”-re vonatkozó doktrínán alapul, arra hivatkozva, hogy egy ilyen tiltás (csak) azért igazolható, mert tekintetbe kell venni egy „posztkommunista” ország történelmi helyzetét, ahol a rendőrség és a fegyveres erők irányítása a kommunista párt kezében volt.

Az érvelés világosan elismeri, hogy minden más esetben a tiltás az Egyezménybe ütközött volna. Az is hozzáfűzhető, hogy egy ilyen tilalom egyáltalán nem képes elérni a hozzá racionálisan köthető szándékot; épp ellenkezőleg, nem zárja ki (mert nem képes kizárni), hogy egy rendőr vagy a fegyveres erők egy tagja úgy szimpatizáljon egy párttal, hogy azt nyilvánossá is teszi, azaz politikai nézetei elrejtésével a probléma továbbra is fennáll. Így a szabályozás csak azzal az eredménnyel jár, hogy a hivatalos viselők számára kizárja politikai preferenciáik kinyilvánítását, mégpedig oly módon, ami teljességgel elfogadhatatlan egy pluralista demokráciában. A fegyveres erők és a rendőrség tagjaitól vagy a bíraktól elvárt politikai semlegesség (akikre ugyanez a szabály érvényes) nem függ valamely politikai pártban viselt formális tagságtól.

TASZ

Az eset a magyar Alkotmánybíróságot csak közvetve érintette, noha legtöbbször úgy ítélték meg, hogy a Bíróság „elítélte” a testületet. A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) egy, a kábítószeresek használatával kapcsolatos törvényeket túlzott engedékenyséjük miatt alkotmányellenesnek tartó indítvány szövegét kérte kiadni az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság elutasította a panasz nyilvánosságra hozatala iránti kérelmet azzal, hogy az indítványozó (egy parlamenti képviselő) abba nem egyezett bele. A TASZ az adatvédelmi és információszabadságról szóló törvény alapján rendes bíróság előtt perelte az Alkotmánybíróságot, de keresetét a bíróság elutasította. A bíróságok úgy ítélték meg, hogy az Alkotmánybíróság jogszerűen tagadta meg a dokumentum publikálását. Ezután a TASZ panasszal élt a Bíróság előtt, amely javára döntött kimondva, hogy Magyarország megsértette az Egyezmény 10. cikkét. A Bíróság ítélete egy helyen „cenzúráról” beszél, ami természetesen erős kifejezés, és a magyar jogszabályok e kérdésben változatlanok maradtak azóta is.

Vajnai

Ebben az esetben a vitatott szabály a magyar Büntető Törvénykönyv 269/B. §-a volt, amely büntetőjogiilag tiltja – bizonyos kivételektől eltekintve, mint amilyen a történelmi dokumentálás – az általa „önkéntes uralmi rezsim szimbólumainak” nevezett jelképeket, ideértve a horogkeresztet és a nyilaskerest, a magyar nemzeti szocialista mozgalom szimbólumát és a vörös csillagot is. A magyar Alkotmánybíróság egy 2000-es határozatban (ABH 2000, 83) az Alkotmánnyal összhangban állónak találta a vörös csillag használatának kriminalizálását, és elutasította a szólásszabadság korlátozásával kapcsolatos indítványozói érveket. Ez a döntés teljesen ellentétes volt az Alkotmánybíróság általános irányvonalával, mely hangsúlyozta a szólásszabadság kivételezett védelmét, mint ami különösen fontos és értékes alkotmányos érték. (Például ABH 1992, 167.).

A legproblematisabb pont a magyar bíróság döntésében az volt, hogy elfogadta a szabályozást alátámasztó filozófiát (inkább ideológiát), amely szerint azonos megítélés alá esne a „kommunizmus” és a náciizmus. A magyar Alkotmánybíróság döntése elfogadta ezt a filozófiát és úgy tekintette, hogy a vörös csillag nyilvános használatának tilalma épp annyira alkotmányos, mint a horogkereszté. A Bíróság döntése különös módon sok mindennel egyetértett a tiltás filozófiájából, elismerve, hogy a „kommunizmus bűnei” indokoltá tehetik a szólásszabadság bizonyos fokú korlátozását, mégis úgy ítélte meg, hogy a panaszt előterjesztő vezető radikális baloldali politikus-sal szemben a Büntető Törvénykönyv 269/B. §-ának alkalmazása az Egyezmény 10. cikkelyébe ütközik. Ily módon a Bíróság kikerülte az alapkérdést, azt ti., hogy igazolható-e a kommunista-szocialista ideológia és a náciizmus azonosítása. Miközben a Bíróság szükségesnek tartotta, hogy beszéljen a kommunizmus bűneiről, mégis arra jutott, hogy a kommunisták véleménynyilvánítási szabadságának korlátozása az Egyezménybe ütközik.

Bukta és társai

Ez az eset a gyülekezés szabadságát vizsgálja. Az 1989-es magyar szabályozás a gyülekezés szabadságának gyakorlásakor megkívánta, hogy a rendőrhatalóságot három nappal korábban tájékoztassák minden nyilvános gyülekezésről. Mi több, a rendőrség feltétlen kötelezettségévé teszi, hogy minden gyülekezést feloszlasson, amiről nem tájékoztatták időben. Így a jogszabály tényszerűen tiltja az úgynevezett spontán demonstrációkat (flash mob) és az olyan hirtelen elhatározott gyülekezéseket, amelyek esetében egyébként lehetséges a rendőrhatalóság tájékoztatása, de nem három nappal korábban, hiszen az az esemény, amely kiváltja a gyülekezést, három napon belül történik. Ennek az ügynek a tényállása szerint éppen ez történt, a

rendőrség feloszlatta a gyülekezést, és néhány résztvevőt szabálysértés miatt felelősségre is vontak.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy ez a szabályozás elmentés az Egyezmény 10. cikkelyével. Az Alkotmánybíróság, mely ugyanezzel a kérdéssel a Bíróság ítéletét követően foglalkozott (ABH 2008, 651), gyakorlatilag ugyanerre a következtetésre jutott. Nagyrészt követte a Bukta eset dictáját (kifejezetten hivatkozva is arra). Ha meg akarjuk érteni ezeknek az eseteknek a hátterét, szükséges emlékeztetnünk a politikai és alkotmányos kontextusra. Már a 2006. szeptemberi eseményeket megelőzőleg és az azt követő hónapokban is, a gyülekezés jogának korlátozása széles körű vitát váltott ki a magyar közvéleményben, és a szakemberek általában elismerték azt, hogy a szabályozás elégtelen. Mivel azonban a gyülekezés jogát szabályozó törvény elfogadása, módosítása minősített többséget igényel, lehetetlennek bizonyult annak megváltoztatása. Ebben a helyzetben a Bíróság és az Alkotmánybíróság beavatkozása nagyon is szükséges volt. Bár a Bíróság Bukta esetben született ítélete megelőzte az Alkotmánybíróság döntését, utóbbi továbbment és a gyülekezési törvényből kiemelte az értelmetlen megszorításokat.

Weller

Noha a kérdés nem ugyanaz volt a Bíróság és az Alkotmánybíróság előtt, nagyon közel állnak egymáshoz. Az eset az anyasági segély nemzetiség vagy nem szerinti megkülönböztetésére vonatkozott. Mindkét eset a magyar szociális törvényhozás ugyanazon szabályát érintette, amely kizárta az anyasági segélyből azokat az anyákat, akik nem rendelkeztek magyar állampolgársággal, ha nem volt letelepedési engedélyük (vagy nem voltak EU-polgárok). Ebben az esetben az anyának tartózkodási engedélye volt (nem letelepedési engedélye), és így nem volt jogosult a kedvezményre, még ha férje magyar állampolgár is volt. A Bíróság úgy döntött, hogy megsértették az Egyezmény 14. cikkelyét, a 8. cikkelyével együtt. Az Alkotmánybíróság 2010-ben bírálta el az ugyanebben az ügyben benyújtott alkotmányjogi panaszt. Az érvelés – a strasbourgi panasz és a magyar alkotmányjogi panasz közötti különbségek miatt – nem teljesen azonos a két bíróság döntésében, de az Alkotmánybíróság *ex officio* arra kötelezte a jogalkotót, hogy a Bíróság döntésének megfelelően módosítsa az anyasági kedvezményre vonatkozó szabályozást.

Korbély

A Korbély-ügy része egy Magyarországon régóta folyó polémianak, amit általában „sortűz-eseteknek” neveznek. A jogi probléma meglehetősen bonyolult, de az alapvető kérdés az, hogy volt-e belső, fegyveres konfliktus 1956-ban az 1949-es humanitárius törvénykezésre vonatkozó 4 Genfi Egyezmény közös 3. cikkelye értelmében. Az Alkotmánybíróság kétséges álláspontot foglalt el abban az indítványban feltett kérdés-

ben, hogy az 1956. október 23-át követő események alatt katonai és más fegyveres alakulatok bizonyos cselekményeire vonatkozó törvény az 1955-ben ratifikált, de a hivatalos közlönyben ki nem hirdetett Genfi Egyezmények 3. cikkelye alá esnek-e (ABH 1993, 323). A Genfi Egyezmények és az emberiség ellen elkövetett bűntettek elévülhetetlenségére vonatkozó Egyezmény együttes hatása megnyitotta volna az utat néhány személlyel szembeni eljárásra, akik a pártállam oldalán részt vettek az 1956-os mézárásokban. A kérdés tehát lényegében úgy merült fel, hogy az 1956-ban elkövetett cselekmény tekinthető-e emberiség elleni bűntettnek az 1956-ban érvényes nemzetközi jog alapján. Hosszas jogi csata után a Legfelsőbb Bíróság igenlőleg ítélte meg a kérdést, és néhány személyt, így köztük a kérelmezőt is emberiség elleni bűntettekért ítélték el.

A Bíróság – nem úgy, mint a későbbi Kononov-ügyben, mely második világháborús eseményekre vonatkozott – döntött a legfontosabb jogi kérdésben, vagyis abban, hogy a nemzetközi humanitárius törvény alkalmazható-e egy forradalomra vagy tömeglázadásra, amely elszórt fegyveres konfliktusokban nyilvánult meg. A Bíróság többsége (GC), mellesleg a jelen tanulmány szerzőjével egyetértésben, elfogadta (Bragyova 1994), hogy 1956-ban a Genfi Egyezmények 3. cikkelyének hatálya nem terjedt ki olyan esetekre, mint a magyarországi 1956-os események. Így a Bíróság az Egyezmény 7. cikkelyének megsértését állapította meg (*nullum crimen sine lege*).

Kiss

A Kiss-eset, a Rekvényi-esettel együtt (lásd fentebb), azért sajtós, mert a Bíróság ismét egy alkotmányos szabály Egyezménnyel való összhangját vizsgálta. Szemben a Rekvényi-esettel, ez alkalommal a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a magyar Alkotmány 70. § (5) bekezdése sérti az Egyezmény 1. Jegyzőkönyv 3. cikkelyét, mert kizár minden korlátozó gondnokság alatt álló személyt a választójog gyakorlásából, még akkor is, ha a gondnokságot elrendelő határozat csak korlátozó jellegű, azaz csak meghatározott körben korlátozza a gondnokolt személy cselekvőképességét. Az Alkotmány így olyan személyeket is kizár a választójog gyakorlásából, akik pedig rendelkeznek a joggyakorláshoz szükséges szellemi képességgel. A Bíróság döntése az alkotmányos szabály Egyezmény-ellenességét mondta ki. Ez olyan eset, amikor az Alkotmánybíróság minden valószínűség szerint hasonlóan döntött volna, ha lett volna rá lehetősége.

4.5. Az Európai Emberjogi Bíróság döntéseinek hatása mint alkotmányos kérdés

A Bíróság ítélete nemzetközi kötelezettséget jelent a magyar törvény szerint, s ezért az Alkotmány 7. § (1) bekezdése vonatkozik rá. A törvényalkotó alkotmányos kötelezettsége annak biztosítása, hogy a magyar

törvény összhangban legyen a nemzetközi kötelezettségekkel. Az Alkotmánybíróság azonban soha nem került olyan helyzetbe, hogy valamely döntésében e kötelezettség pontos tartalmának kérdésében ítéletet alkosson. Erre már csak azért sem volt szükség, mert a magyar jogban a Be. 406. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján a Bíróság döntése megalapozza a rendes bírósági ítélet felülvizsgálatát. Nincs hasonló szabály a polgári perrendtartásban (ami a közigazgatási perekre is vonatkozik), így a Bíróság ítéletének ezekben az esetekben nem lesz semmilyen jogi hatása a magyar jogrendszerben. A Bíróság döntése különösképp nem alkalmas arra, hogy érvénytelenítsen egy polgári bírói ítéletet még olyan közvetett módon sem, mint a büntetőügyekben. Minden valószínűség szerint a jogalkotó azt mérlegelte, hogy a Bíróság által okozott elégtétel megfelelőképp kártalanítja a jogsértést elszenvedőt. Van azonban egy kivétel a polgári perrendtartásban 2006 óta (114/A. § és 114/B. §), mely külön panaszt tesz lehetővé a peres fél részére, aki az eljárás indokolatlan hosszúságát sérelmezi. A különleges panaszeljárást azért vezették be, hogy kifejezetten az Egyezmény 6. cikke, az indokolatlanul hosszú bírósági eljárások révén történő megsértését megakadályozzák, amiért is Magyarországot (mint számos más államot) a Bíróság már elmarasztalta és nem alaptalanul lehet számítani továbbiakra.

KÖVETKEZTETÉS

Az egyezményes jogokat közvetlenül vagy közvetett módon értelmezi a Bíróság és a nemzeti bírói fórumok is, különösképpen az alkotmánybíróságok. A legtöbb alkotmánybíróság és más nemzeti bíróság nem érzi magát kötve az Egyezmény Bíróság általi értelmezéséhez. Legtöbbször, közvetve vagy közvetlenül, saját hatáskörükben tartják az Egyezmény végső értelmezési hatalmát. Ez igaz az olyan jogrendszerekben is, mint Ausztria, ahol az Egyezménynek alkotmányos rangja van, vagy Svájcban, ahol a *Staatsrechtliche Beschwerde* (közjogi panasz) alapja lehet az Egyezmény megsértése is. E tekintetben figyelemre méltó a Német Szövetségi Alkotmánybíróság a *Görgülü*-ügyben született döntése, ahol ismételten világossá tette, hogy a nemzeti bíróságok – és nem csak az alkotmánybíróságok – vonatkoznak elfogadni a Bíróság végső értelmező hatalmát.

Záró megállapításom tehát az, hogy az alkotmánybíróságok aligha fogják feladni az értelmezés végső hatalmát alkotmányos kérdésekben a Bíróság javára. Másfelől viszont azt láthatjuk, hogy a legtöbb alkotmánybíróság, így a magyar is, komolyan megfontolandónak (ha nem is kötelező precedensnek) tekinti a Bíróság esetjogát és érvelését. Ez az egyensúly a gyakorlatban legtöbbször elég is; ezért változás a jövőben sem valószínű.

Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma

Kovács Kriszta

alkotmánybíróági főtanácsadó

Magyarországon az alkotmánybíráskodás veszélyeztetett jószággá vált. Az utóbbi időben az eddig csupán a szakirodalom egyes szegmenseiben támadott alkotmányvédelem létjogosultsága alapjaiban kérdőjeleződött meg. Előbb az alkotmánybírók jelölésére létrejövő, konszenzust követelő parlamenti bizottsági rendszer alakult át¹, majd az Alkotmánybíróság elvesztette a törvények felülvizsgálatára és megsemmisítésre vonatkozó hatáskörének egy részét². A pénzügyi tárgyú törvények érdemi vizsgálatát és megsemmisítését korlátozó alkotmánymódosítás e változtatást azzal indokolta, hogy „a rendszerváltást követően eltelt években, a jogállam első időszakában nagy szükség volt az Alkotmánybíróság jogfejlesztő alkotmányos szerepére. A jogállam megszilárdulásával az alkotmánybíráskodás ilyen széles jogköre mára indokolatlanná vált.” Igaz-e, hogy a szilárd jogállamok jellemzője a korlátozott hatáskörű bírói alkotmányvédelem?

Ebben az írásban arra vállalkozom, hogy felvázoljam, mi indokolja az alkotmánybíráskodás létét, és mi magyarázza, hogy a XX. században gombamód szaporodtak el a világban a törvények alkotmányos felülvizsgálatát ellátó intézmények. A két kérdést érdemes elkülöníteni egymástól. Az első arra vonatkozik, hogy milyen indokok magyarázzák a törvényhozás többségi döntéseinek korlátozását. Egy ettől eltérő kérdés, hogy milyen intézmény útján érvényesíthetők a leginkább ezek az alkotmányos korlátok? Rövid, vázlatos írásomat az igazolási kérdésekkel kezdem, azt követően pedig rátérek annak bemutatására, hogy a bírói alkotmányvédelemnek milyen intézményes megoldásai léteznek. A cikk utolsó része e kereteken belül ad értelmet az alkotmánybíróági hatáskorról folyó jelenlegi vitának.

Indokolt-e a többségi törvényhozás alkotmányos korlátozása?

A politikai filozófia és az alkotmányelmélet területén folyamatos a diskurzus arról, miképpen igazolható az alkotmánybíráskodás. Ennek az elméleti vitának a rövid bemutatása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy állást foglalhassunk az alkotmánybíráskodás és a demokrácia kapcsolatáról. Az alkotmánybíróági hatáskörök szélességének vagy korlátozottságának helyességéről ugyanis akkor tudunk ítéletet alkotni, ha rendelkezésünkre áll egy háttérelmélet, az alkotmány és annak in-

tézményeit a legkoherensebb módon magyarázó elmélet az alkotmány védelmére létrehozott intézmény igazolására, s az intézményt érintő alkotmányos rendelkezések értelmezésére. Jeremy Waldron az egyik legismertebb képviselője annak az álláspontnak, amely a demokratikus önkormányzás elvével³ összeegyeztethetetlennek tartja az alkotmánybíráskodást. Azonban ő is egy olyan társadalmat alapul véve érvel a bírói alkotmányvédelemmel szemben, amelyben a demokratikus intézmények relatíve jól működnek, a törvényhozás tagjai általános választójogon alapuló rendszerben töltik be mandátumukat, a bíróságok a jog uralmát tiszteletben tartva döntenek a polgárok jogvitáiban, a politikai közösség tagjai és hivatalnokai pedig elkötelezték az egyéni és kisebbségi jogok mellett. A közösség polgárainak a véleménye azonban eltér abban a kérdésben, hogy a jogok iránti elkötelezettség mit foglal magában, és hogy pontosan mi az alapvető jogok tartalma. Waldron érvei szerint az egyet nem értés körülményei mellett a politikai egyenlőség elve azt követeli, hogy az e jogokat érintő kérdésekben olyan, a választóknak felelős intézmény demokratikus eljárása során szülessen döntés, amelyben minden polgár véleménye egyformán számít.⁴ Waldron az általános és egyenlő szavazati jogon alapuló, a választóknak felelős intézmények kezében látná biztonságban az alapvető jogok védelmét, és megkérdőjelezi a bírói alkotmányvédelem legitimitását. Álláspontja szerint a nem közvetlenül választott bírói testület általi felülvizsgálat elrejt, hogy egy-egy jogkérdésben (például az abortusz megengedhetőségéről vagy a halálbüntetésről szóló vitában) valójában mi forog kockán, a döntés csupán a precedensek, jogi szövegek és értelmezések hálójában vergődik. Felfogása a demokráciát a mindenkorai többség uralmával azonosítja, ezért vélekedik úgy, hogy a választóknak nem felelős bírák nem korlátozhatják a parlamenti többség mozgásterét.

A többségi elv elfogadása azonban önmagában nem zárja ki automatikusan a törvények felülbírálatának a lehetőségét.⁵ A képviseleti demokrácia szükségessé

³ Alexander Bickel: *The Least Dangerous Branch* (New York, 1962) 16. és köv. című könyve vezeti be a counter-majoritarian difficulty fogalmát az alkotmányjogi irodalomba. Bickel írása a demokrácia többségi felfogásának gondot okozó bírói alkotmányvédelem igazolására tesz kísérletet.

⁴ Jeremy Waldron: *The Case Against Judicial Review*, *Yale Law Journal*, 2006, 1348–1406, 1353.

⁵ Bragyova András csoportosítása szerint az alkotmánybíráskodás egyfelől a demokrácia kiegészítőjeként, önkorrekciójaként, másfelől a demokrácia szükségszerű korlátjaként igazolható. Bragyova az előbbi gyenge, az utóbbit erős igazolásnak nevezi. Bragyova András: *Alkotmánybíráskodás és demokrá-*

¹ Az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása.

² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény.

teheti a képviselőt korlátozását, s a megfelelően kialakított és korlátok közé szorított bírói felülvizsgálat segíthet abban, hogy az elfogadott szabályok valóban megfeleljenek a többségi álláspontnak. A parlamenti mandátumok többségét megszerző pártok ugyanis nem feltétlenül képviselik a választópolgárok többségét. A képviselők több mint ötven százalékának szavazata azonban elegendő arra, hogy a kormányzó többség az akaratának törvényi szabályok formájában érvényt szerezzen. Egyfelől erre olykor egy igen rövid, legfeljebb néhány órás vitát követően sor kerül, ami a minden polgár szempontjának körültekintő vizsgálatát eleve kérdésessé teszi.⁶ Másfelől a számszerű többségben lévő képviselők hajlamosak elfeledkezni például az etnikai vagy vallási kisebbségekhez tartozók érdekeiről.

S ez az érv már átvezet John Hart Ely bírálatahoz, amely szerint az alkotmánybíráskodás feladata, hogy az egyenlő képviselőt alapvető elvét számon kérje a jogalkotás folyamatán. Az az eljárás, amely kizárja a kisebbségeket és azok szempontjait a demokratikus folyamatokból, megsérti azt az általánosan elfogadott követelményt, hogy a politikai közösség minden tagjának egyenlő joga van az állam nevében eljárók figyelmére és tiszteletére. Az alkotmányossági felülvizsgálat azért különösen indokolt, mert a népszerűtlen kisebbséghez tartozóknak elenyészően kevés a lehetőségük arra, hogy a normál demokratikus folyamatok útján, például törvény módosítással orvosolják sérelmüket. Az alkotmány védelmére hivatott bírák ezért valójában a nép hatalmát, a demokratikus döntéshozatalt óvják, amikor védelemben részesítik az egyének alapvető jogait, például a szólás, a sajtó és a szervezkedés szabadságát. A választók szavazataiért küzdő politikusok ugyanis hajlamosak megtenni mindent (ideértve a kritika korlátozását is), hogy korrupciójukat és butaságukat elrejtse a nyilvánosság elől.⁷ Ely tehát védelmébe veszi a bírói alapjogvédelmet, amennyiben az a demokratikus eljárás megvalósulását támogatja.⁸

Az alkotmánybíráskodás egy másik irányú igazolásának kiindulópontja az, hogy a politikai közösség többet valósíthat meg céljai közül, ha intézményesíti a törvényhozástól független bírói alkotmányvédelmet. A többségi döntések alkotmányos korlátai a közösség önkorlátozásaképpen működnek, hiszen az egyéni választásokat rosszul összeszervező törvényhozási

döntés orvosolását biztosítják. A közösség tehát a saját maga által választott morális alapelvek rögzítésével megkötheti tulajdon kezét, abból kiindulva, hogy elképzelhetőek olyan konkrét döntési helyzetek, amikor ezekhez a közösség által egyébként fundamentálisnak tartott elvekhez nem lesz képes tartani magát. Az alkotmány bírói védelmét ellátó testület szigorú konzisztenciakövetelménynek megfelelő érvelésre kötelezett, ezért jobb eséllyel képes az alkotmányban foglalt normák ellentmondásmentes értelmezésére. A döntések szabad bírálhatósága pedig visszakapcsolja az alkotmánybíráskodást a demokratikus politika folyamatába. A kritikának persze ésszerű alapja kell legyen: rámutathat arra, hogy a jogi érvelés minősége elégtelen, esetleg hogy a jogilag kifogástalan érvelés igazságtalan vagy más módon elfogadhatatlan eredményre vezetett. Így bár a bírakat a választók nem vonhatják felelősségre, ez nem jelenti azt, hogy ne állnának demokratikus kontroll alatt. Ráadásul a parlamenti képviselők nem eszköztelenek egy bírói döntéssel szembeni masszív és tartós ellenszegülés esetén sem. Az alkotmány módosításra feljogosított többség ugyanis végső soron megváltoztathatja a döntés alapjául szolgáló alkotmányos szabályt. Persze, ha erre könnyedén sor kerülhet, akkor az alkotmány mint alapvető norma biztosan nem képes betölteni a szerepét.⁹

Látható, hogy önmagában a demokráciának a többségi elvvel való azonosítása sem zárja ki, hogy az alkotmány bírói úton kikényszeríthető dokumentum legyen. Elképzelhetőek azonban más elvi indokai is a többségi döntés alkotmányos korlátokkal való megkötésének.

Ronald Dworkin szerint például a többségi döntés korlátja magából a demokrácia értékéből következik. Álláspontja szerint a demokrácia és a többségi uralom nem feleltethető meg egymásnak.¹⁰ A demokrácia ugyanis az emberek iránti egyenlő figyelem és tisztelet követelményén alapul, partnerségben működő közösség önkormányzása. A politikai közösség tagjai akkor állnak partnerségi viszonyban egymással, ha a politikai döntéshozatal során mindenkinek a sorsa pont ugyanannyit számít, mint bárki másé, aki a döntésben érintett. Emellett a közösség mindenkinek meg kell adja az egyenlő tiszteletet, és figyelemre érdemesnek kell hogy tartsa minden egyes személy véleményét. A partnerségi demokrácia olyan intézményeket követel, ahol a kisebbségi helyzetű partnerek számon kérhetik a kormányzaton ezeket a követelményeket. A bírói felülvizsgálat és a független alkotmánybíráskodás ilyen intézményként, azaz a fenti elvek fóru-

cia, in Emlékkönyv Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára (József Attila Tudományegyetem ÁJK, Szeged, 1996) 135–159.

⁶ Eric Barendt: *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford University Press, New York, NY, 1998) 23.

⁷ John Hart Ely: *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review* (Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1980) 5., 6. fejezet; 105–116.

⁸ A waldroni nézetekkel szembeni másik, a többségi elven belüli ellenérv, hogy az alkotmány védelmére hivatott bírák képesek megóvni a polgárokat a közhatalomtól, ha az a hatalomban maradását veszélyeztető többségi akaratra amuzikálissá válik. János Kis: *Constitutional Precommitment Revisited*, *Journal of Social Philosophy*, Vol. 40 No. 4, Winter 2009, 570–594.

⁹ Kis János: *Alkotmányos demokrácia* (INDOK, Budapest, 2000) 164. és köv.

¹⁰ Tóth Gábor Attila kimutatja, hogy a magyar alkotmány szövege és az értelmezési gyakorlat nem is támasztja alá azt az elméleti felfogást, hogy a demokrácia lényege a többségi döntéshozatal. Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról* (Budapest, Osiris, 2009) 151. és köv. Ezzel szemben lásd Győrfi Tamás: *Harmonia Mundi*, *Buksz*, 2009/4, 303–313.

maként, a többségi parlamenti döntések fékjeként működik.¹¹

Elvileg persze a törvényhozási folyamat részeként is elképzelhető az alkotmányellenes szabályalkotás elkerülését célzó előzetes szűrő mechanizmus. Ez a preventív kontroll azonban nem elegendő. Nehezen elképzelhető, hogy a törvényhozó a jogalkotás során elkövetett hibák beazonosítását és korrigálását reflektív módon képes elvégezni. Másfelől a politikai kompromisszumokkal terhelt parlamenti eljárás kevésbé tűnik megfelelőnek arra, hogy a jogi normák alkotmányosságáról koherens véleményt adjon. Feltehetően ezért tudott gyökeret ereszteni Európában a bírói hatalomtól elkülönülő alkotmánybíráskodás.¹²

A többségi döntés intézményes korlátja, az alkotmánybíráskodás

Ma már szinte nincs demokrácia bírói úton kikényszeríthető alkotmány nélkül. Sok esetben az alaptörvény szövege kifejezetten felhatalmazza a bíróságokat vagy az elkülönült intézményként működő alkotmánybíráskodást az alkotmány védelmére. A német alkotmány 1. cikke a sérthetetlen emberi méltóságot és valamennyi alapvető jog védelmét a közhatalmi intézmények (köztük a bíróságok) köteletségévé teszi. A 93. cikk (1) bekezdés 4a pontja pedig felhatalmazza a szövetségi Alkotmánybíráskodást a közhatalom által az egyének alapvető jogait sértő szabályok és intézkedések felülvizsgálatára.

Ehhez hasonlóan rendelkezik a magyar alkotmány: kimondja, hogy az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire kötelezőek¹³, s a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatát és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítését az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja.¹⁴

Az alkotmánybíráskodás kezdetei azonban nem jogszabályszevegre, hanem bírói döntésre vezethetők vissza. A joghallgatók rögtön egyetemi tanulmányaik első éveiben hallanak arról, hogy az amerikai legfelső Bíróság *Marbury versus Madison* ügyben hozott ítéletének köszönhetjük a bírói felülvizsgálat jogintézményét. Marshall főbíró a döntésben a következőképpen érvelt a bírói alkotmányvédelem mellett: az alkotmány küldetése a törvényhozó és a végrehajtó hatalom jogkörének megállapítása és korlátok közé szorítása. Az alkotmány mint legfőbb törvény akkor képes betölteni e hivatását, ha alkalmas arra, hogy megakadályozza a

kongresszus és a kormányzat hatáskörtúllépését. Ez pedig úgy lehetséges, ha az alkotmánnyal ellentétes jogszabály vagy egyéb közhatalmi rendelkezés semmisnek minősül. Marshall főbíró szerint a bíróság dolga, hogy az alkotmány és a törvények közötti konfliktusban döntés hozzon. A bíróság pedig akkor képes érvényt szerezni az alkotmánynak mint legfőbb jogi dokumentumnak, ha az azzal ellentétes jogi normákat érvénytelennek nyilvánítja.¹⁵ E döntéssel „az amerikaiak elismerték a bírónak azt a jogát, hogy ítéleteit inkább az alkotmányra alapozza, mint a törvényekre. Más szóval, megengedték neki, hogy egyáltalán ne alkalmazza azokat a törvényeket, amelyeket alkotmányellenesnek tart”.¹⁶

Ezt a mintát követte az 1848-as paulskirchei alkotmány, amikor az alaptörvényben biztosított alapjogok (személyi szabadság, törvény előtti egyenlőség, lelkiismereti szabadság, szólás- és sajtószabadság, a tulajdonhoz való jog, az egyesülési, tanszabadság, levéltitok, magánlakás sérthetlensége és a foglalkozás szabadsága) megsértése esetére bírói utat biztosított a birodalmi bírósághoz (Reichsgericht).¹⁷

A XIX. század folyamán azonban nemcsak normaszövegben bukkant fel a bírói jogvédelem gondolata, hanem az európai joggyakorlat is átvette Marshall főbíró licencét. 1812-ben a román, 1866-ban pedig a norvég legfelső bíróság ismerte el annak szükségességét, hogy a bíróságoknak ne kelljen alkalmazniuk az alkotmányt sértő jogszabályokat.¹⁸

Az európai alkotmánybíráskodás kialakulása azonban elsősorban nem ezekre a jogtörténeti eseményekre, hanem Hans Kelsen jogfelfogására és tevékenységére vezethető vissza. Kelsen jogpozitivistá krédója szerint a lépcsőzetesen felépített jogrendből következően az előírt módon létrejött törvény mindaddig érvényes marad, amíg azt egy erre rendelt bíróság (például alkotmánybíró) az alkotmány által szabályozott eljárás során meg nem semmisíti. A „normaellenes norma” megszüntetéséig érvényes és szabályszerű normaként hatályosul. A normahierarchiát sértő szabály ugyanis csak az annak megsemmisítésére hivatott intézmény, az alkotmánybíró, az alkotmány alapján kerül ki a jogrendszer érvényes normái köréből. A kelsen-felfogás szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy *erga omnes* érvénnyel döntenek a konkrét ügy kapcsán vitatottá vált jogszabály alkotmányosságáról.¹⁹

¹¹ *Marbury v. Madison* 5 U.S. 137 (1803)

¹² Alexis de Tocqueville: Az amerikai demokrácia (Európa, Budapest, 1993) 151.

¹³ Ez a rendelkezés sosem lépett hatályba, a frankfurti alkotmányozás zátonyra futott.

¹⁴ A norvég döntés angol nyelvű összefoglalóját [NOR-1866-S-001] lásd a Bulletin on Constitutional Case Law honlapján. <www.venice.coe.int>

¹⁵ Hans Kelsen: Tiszta jogtan (ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 1988) 74. Kelsen úgy ítélte meg, hogy a rendes bíróságok kellő mértékben nem függetlenek az államhatalom más ágaitól, ezért azokat nem tartotta alkalmasnak az alkotmányossági vizsgálat ellátására.

¹¹ Erről legutóbb lásd Ronald Dworkin: Justice for Hedgehogs (Belknap, Cambridge, Mass., 2011) 18. fejezet. Magyar nyelven Úő: Mi a demokrácia? <www.szuveren.hu/vendeglap/ronald-dworkin/mi-a-demokracia>

¹² Hollandia, Svájc és az Egyesült Királyság ugyan kivétel ez alól, de ezekben az országokban mód van a normák egyezménykonformitásának vizsgálatára. Ez azt jelenti, hogy a holland, svájci és brit bíróságok nem alkalmazzák az Emberi Jogok Európai Egyezményét sértő szabályokat.

¹³ Alkotmány 77. § (2) bekezdés.

¹⁴ Alkotmány 32/A. §.

Ilyen a törvényhozástól, végrehajtástól és a bíróságoktól elkülönült, az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére hivatott alkotmányvédő intézményként jött létre 1920-ban a csehszlovák, és ezt a mintát követte az osztrák alkotmánybíróság, valamint a lichtensteini állambíróság. Az alkotmánybíráskodás azonban nincs ínyére a diktatórikus rezsimeknek,²⁰ ezért a csehszlovák alkotmánybíróság ténylegesen egyáltalán nem, az osztrák alkotmánybíróság pedig 1934 és 1945 között nem működhetett.

A második világháborút követően, a diktatúrából a demokráciába való átmenet egyik fontos jeleként sorra hozták létre az alkotmánybíróságokat. Németországban az 1949-es alaptörvény alapján, a kelsen elkövetését követve kezdte meg működését a *Bundesverfassungsgericht*. Néhány évvel később Olaszországban *Corte Costituzionale*, Franciaországban *Conseil Constitutionnel* alakult. (Igaz, ez utóbbi ekkor még csupán a törvény kihirdetését megelőző normakontroll hatáskörrel.) Ezt a sort folytatta a spanyol és a portugál alkotmánybíróság.²¹ Majd 1989 után a demokratizálódó kelet-közép-európai államok mindegyikében külön alkotmánybíróság alakult az új, jogállami alaptörvényeket sértő jogszabályok kiszűrésére.²²

Az európai alkotmánybíróságok megjelenése tehát egyrészt szimbolikus, a világháború és a diktatúrák borzalmaira adott válaszként is tekinthető. Másrészt viszont megjelenésük annak felismerését jelenti, hogy a többségi elven működő törvényhozás elé is indokolt korlátokat állítani az alkotmányos alapszerkezetet érintő fundamentális rendelkezések védelme érdekében. Az új demokráciák az alapvető jogok melletti erős elköteleződésük jeleként, a deliberáción és a publikus érveken alapuló viták színtereiként hozták létre a bírói alkotmányvédelem intézményeit.²³

1989-ben ugyanis az átalakulóban lévő közép-európai országokban a deklaratív sztálini alkotmányokkal szemben új, normatív alkotmányokat fogadtak el, amelyek elismerik az emberi jogokat, jogállami alapokra helyezik az egyén-állam kapcsolatát, továbbá rögzítik az állami intézmények létrejöttét, hatásköreit és azok egymáshoz való viszonyát. Ezeknek az al-

kormányoknak a védelmére hozták létre a rendes bíróságoktól intézményileg is elkülönült alkotmánybíróságokat.

Az önálló intézmény létrejöttének egyik fontos indokaként szokták emlegetni, hogy a kontinentális jogrendszerek többségében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összekapcsolódik (a parlamenti többség szavazza meg a kormányprogramot és a kormányzat törvényjavaslatait), ezért szükség van egy a törvényeket alkotmányossági szempontból felülvizsgáló, valódi ellensúlyként működő bíróságra. A bíróságoktól is elkülönülő alkotmánybíróság létrehozatalát pedig az a tény indokolta, hogy a rendszerváltozás idején sem az ellenzékiek, sem a tömegek nem bíztak a kommunista rendszert több évtizeden keresztül kiszolgáló bíróságokban. Ezért Kelet-Közép-Európában kézenfekvőnek tűnt, hogy a kelsen elgondolást követő, a parlament által választott tagokból álló új intézmény hatáskörébe kerüljön az alkotmányértő jogszabályok felülvizsgálata.

Amíg az európai kontinens több államában elkülönült alkotmánybíróság működik, a skandináv országokban vagy Írországban az amerikai modellnek megfelelően a rendes bíróságok jogosultak alkotmányossági felülvizsgálatra.²⁴ Ennek az a jellegzetessége, hogy a bíróságok mindig jogvitában járnak el, egyedi ügyben konkrét jogi problémákról (és nem általános elvekről) mondanak ítéletet, továbbá az eljárás megindításához a bíróságok elé kell terjeszteni az ügyet. A bíró az alkotmányellenesnek tartott jogszabályi rendelkezést nem alkalmazza. Ez azt jelenti, hogy az alkotmányértő norma ugyan formális értelemben a jogrendszer része marad, a bíró nem semmisítheti meg azt, de a norma végrehajtása bírói úton ki nem kényszeríthető.

Elsősorban történelmi okokkal magyarázható, hogy például a skandináv államokban vagy Írországban és az Egyesült Királyságban nem intézményesült elkülönült alkotmánybíróság. Ezek az államok a XX. század során nem kényszerültek arra, hogy egy totalitárius rendszert követően a múlttal való szembenézésre adott válaszként az egyének alkotmányos jogainak védelmét ellátó külön intézményt hozzanak létre. Az elmúlt évtizedekre jellemző konstitucionalizálódás azonban azokat az alkotmányos demokráciákat is elérte, amelyek hosszú ideig kitarítottak a parlamenti szuverenitás hagyományos formájánál, és elutasították a bírói felülvizsgálat intézményét.

Az Egyesült Királyságban 2000-ben lépett hatályba az Emberi jogok törvénye (*Human Rights Act 1998*),

²⁰ Mauro Cappelletti–William Cohen: Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése, in Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés (Budapest, k. n., 1995) 42–52, 51.

²¹ 1996 óta Luxemburgban, 2007 óta Belgiumban is alkotmánybíróság működik.

²² Az egyetlen kivétel Észtország, amely részben a skandináv példát követve a Legfelső Bíróságon belül hozta létre az alkotmányossági felülvizsgálatot végző bírói tanácsot. Ha egy észt bíróság – eljárása során – alkotmányellenesség miatt nem alkalmaz valamely jogszabályt, akkor automatikusan megindul az alkotmányossági vizsgálat a bírói tanács előtt. E bírói tanács alkotmányossági ügyben hozott döntése pedig – szemben például az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának döntésével – erga omnes kötelező. Lásd bővebben a Velence Bizottság CDL (1998)059 számú jelentését.

²³ Lásd erről Mattias Kumm: Institutionalising Socratic Contestation: The Rationalist Human Rights Paradigm, Legitimate Authority and the Point of Judicial Review Vol. 1. European Journal of Legal Studies No. 2.

²⁴ Az amerikaihoz hasonló alkotmányvédelmi rendszer honosodott meg például Ausztráliában, Japánban, Indiában és Kanadában. Ugyan Svájcban a peresedés sokkal kevésbé része az alkotmányos kultúrának mint az Egyesült Államokban, a svájci alkotmánybíráskodás az amerikai modellhez áll közel azzal a megszorítással, hogy a szövetségi törvényhozás nem lehet bírói kontroll tárgya. Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és jog határán, in Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés (Budapest, k. n., 1995) 9–30, 14.

amely a brit jogba illesztette az Emberi Jogok Európai Egyezményét. A törvény amellet, hogy egy az alkotmányokból ismert alapjogi katalógust tartalmaz, bevezet egy fontos jogintézményt. A *High Court*, a *Court of Appeal* és minden magasabb szintű bírói fórum összeférhetlenségi nyilatkozatot (*declaration of incompatibility*) bocsáthat ki, ha úgy véli, az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó törvényi szabály nem értelmezhető az egyezménnyel összhangban. A nyilatkozat ugyan nem érinti a jogszabály hatályát és érvényességét, valamint a végrehajtó hatalom azon kötelezettségét sem, hogy a szóban forgó jogszabályt végrehajtsa. A bírák összeférhetlenségi nyilatkozat megtételéhez való joga tehát messze van a jogszabályok utólagos alkotmányossági kontrollját kezdeményező bírói indítványoktól. A nyilatkozat mégis fontos jelzés arra vonatkozóan, hogy a szabály esetleg az egyezményben elismert emberi jogot sért. S ami még ennél is fontosabb, a törvény alapján minden állami intézmény köteles az abban foglalt alapjogokat tiszteletben tartva gyakorolni közhatalmát. A parlamenttől a kabineten át a bíróságokig. 2009 októbere óta az Egyesült Királyság Legfelső Bírósága (*Supreme Court*)²⁵ hoz döntést a szigetország legfontosabb alkotmányos kérdéseiben és emberi jogi jogvitáiban, s a döntéshozatal során a bíróság nagymértékben épít a strasbourgi joggyakorlatra.

A skandináv országokban a rendes bíróságok alkotmányossági hatásköreinek fokozatos bővítésével jutatták érvényre a felsőbbrendű jogelveket. A 2000-es finn alkotmányreform például bevezette a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálatát. Azt megelőzően csupán a parlament alkotmányjogi bizottsága gyakorolhatott valamiféle absztrakt előzetes alkotmányossági kontrollt, melynek során a bizottság jellemzően alávetette magát a megkérdozett alkotmányjogi szakértők véleményének. A bizottság – ellentétben például a francia alkotmánytanáccsal – nem vált az ellenzék eszközévé, éppen ellenkezőleg jellemzően a kormányzat javasolta a parlamentnek, hogy kérjen előzetes véleményt az alkotmányjogi bizottságtól. A bizottság álláspontja kötötte a parlamentet, az alkotmányellenesnek talált törvényjavaslat csak akkor válhatott törvénnyé, ha az alkotmánymódosításhoz szükséges minősített többséget kapott.²⁶

Ebbe a folyamatba illeszkedik a francia alkotmánytanács hatáskörbővülése is. Az alkotmánytanács – a választási jogviták elbírálása mellett – sokáig kizárólag a parlament által megszavazott, de még ki nem hirdett törvények előzetes alkotmányossági vizsgálatát lát-

ta el. 2010. március elsejétől azonban a tanács utólagos konkrét normakontrollt is végez, egy adott bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály alkotmányosságáról dönt. A peres eljárások alanyai az eljáró bírón keresztül kezdeményezhetik az ügyükben alkalmazandó normák alkotmányossági vizsgálatát (*question prioritaire de constitutionnalité*). Ha az alkotmánytanács megállapítja az alkotmányellenességet, *erga omnes* döntést hoz a szabály megsemmisítéséről.²⁷

Az alkotmányvédelmet ellátó bíróságok és az intézményesült alkotmánybíróságok feladata sok tekintetben megegyezik. Elméletileg mindkét forma alkalmas lehet arra, hogy kellően erős alapjogvédelmet biztosítson, és az állami intézményrendszer alkotmányos működése felett őröködjön.

Mitől alkotmánybíróság az alkotmánybíróság?

Az alkotmányos jogvitákban döntést hozó intézmények hatásköre szerteágazó. Magyarországon több mint két évtizede a bírói hatalomtól elkülönült Alkotmánybíróság látja el a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát, amelynek lényeges jogköre az előzetes, az utólagos (absztrakt és konkrét) normakontroll, valamint az alkotmányjogi (más néven alapjogi) panasz.

Az Alkotmánybíróság jogosult előzetes kontrollt gyakorolni a még ki nem hirdetett törvények és nemzetközi szerződések felett. A már elfogadott törvények előzetes alkotmányossági kontrollját jelenleg csupán a köztársasági elnök kezdeményezheti. A törvény ilyen előzetes felülbírlata magától értetődően absztrakt lehet, hiszen a norma még nem érvényesül, nincs mögötte jogeset és jogalkalmazás, amely segíthet az alkotmányosságról való döntés során. Utóbb viszont a bírói joggyakorlat során bebizonyosodhat, hogy az alkotmánybíróság által jóváhagyott norma az alkotmánnyal összhangban nem értelmezhető. Ekkor problémát jelenthet, ha a norma átment az előzetes alkotmányossági szűrőn, mert utólag az alkotmánybíróságnak saját korábbi döntésével szemben kell érvelnie a norma megsemmisítése mellett.

Különösen távol kerülhet az Alkotmánybíróság bíráskodási szerepétől, ha bekapcsolják a törvényjavaslatok vitájába. Ahogyan arra egy korai AB-határozat kifejezetten utalt, az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírálja az Országgyűlés törvényalkotó munkája eredményének.²⁸ A hatalommegosztás alkotmányos elvét sértené, ha az Alkotmánybíróság a törvényalkotás politikai folyama-

²⁵ Hatszáz év után a jogi lordok a törvényhozástól intézményileg is független bíróságként működnek. Kovács Kriszta–Tóth Gábor Attila: M. úr magánélete, in A személyiség burkai. Írások, tanulmányok a 60 éves Majtényi László tiszteletére (Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2010) 33–51.

²⁶ Kaarlo Tuori: Combining Abstract Ex Ante and Concrete Ex Post Review: The Finnish Model <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-JU\(2010\)011-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-JU(2010)011-e.pdf)>

²⁷ Alkotmány 61-1., 62. cikk. <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/acces-par-titres.5110.html#titre7>>LOI organique no 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (1) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/QPC/lo_2009_1523_10dec2009.pdf>

²⁸ 16/1991. (IV. 20.) Ab határozat, ABH 1991, 58–60.

tának bármely szakaszába bevonható lenne. Az elvi szempontok mellett azonban gyakorlati indokok sem támasztják alá az előzetes normakontroll ilyen mértékű kiszélesítését. Egyfelől a törvényjavaslatok előzetes alkotmányossági vizsgálata csak igen rövid határidővel képzelhető el, másfelől e hatáskör nagy valószínűséggel a politikai pártok kedvelt eszközévé válna, amelyet fegyverként használnának a törvényalkotási koncepciók közötti vitában.

A törvényjavaslatok előzetes kontrollja ezért nem támogatható, a már elfogadott törvények előzetes vizsgálata azonban fontos eszköz lehet annak megakadályozásában, hogy nyilvánvalóan alkotmányellenes norma váljon a jogrendszer részévé. Emellett a preventív kontroll során az Alkotmánybíróság a parlament által elfogadott alkotmánymódosító törvények alkotmányellenességét is megállapíthatja.²⁹

Az alkotmánybíráskodás lelke mégsem az előzetes, hanem a jogszabályok utólagos alkotmányossági vizsgálata és az alkotmány sértő normák megsemmisítése. Ha egy alkotmány külön alkotmánybírásgot intézményesít, akkor annak hatásköre magában foglalja az alkotmány sértő törvények megsemmisítését. Tudomás szerint nincs még egy olyan alkotmánybíráóság, amelynek megsemmisítési joga a törvényi tárgyköröket tekintve korlátozott volna.³⁰ Hiszen éppen az a megsemmisítési jogkör célja, hogy az alkotmánynak ellentmondó valamennyi alacsonyabb szintű norma kikerüljön a jogrendszerből.

A másik lényegi elem annak biztosítása, hogy a polgárok közvetlenül fordulhassanak az alkotmánybíráshoz. Természetesen az alapjogok alkotmánybírói védelme erősebben érvényesül azokban az országokban (ilyen például Németország, Spanyolország, Csehország), amelyek valódi alapjogi panasszal³¹ teszi lehetővé, hogy a panaszosok egyedi jogvitájukban a bírói jogerős ítélet felülvizsgálatát kérve forduljanak az alkotmánybíráshoz.³²

Több európai államban erre nincs mód, csupán arra van lehetőség, hogy a panaszos az ügyében alkalmazott jogszabály alkotmányosságát vitassa. Magyarország is ez utóbbi csoportba tartozik, itt ugyanis a valódi alapjogi panasz nem honosodott meg. A rendszerváltáskor ugyan a demokratikus el-

lenzék a német típusú alkotmányjogi panasz bevezetését sürgette, de az akkor közhatalmat gyakorlók megakadályozták a jogintézmény törvénybe iktatását.³³ Néhány évvel később pedig, miután az Alkotmánybíróság „megkísérelt életet lehelni a panasz tetszhalott intézményébe”,³⁴ javaslatot tett arra, hogy alkotmányjogi panasz alapján a jogalkalmazást és a bírói gyakorlatot is ellenőrzése alá vonhassa. Most ismét napirendre került az alapjogi panasz bővítésének kérdése. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága számára írt levelében maga az Alkotmánybíróság jelezte, szívesen venné a valódi alkotmányjogi panasz bevezetését.³⁵

A hatályos szabályok szerint az Alkotmánybíróság nem jogosult felülvizsgálni az alkotmány sértő közigazgatási döntéseket és bírósági ítéleteket. Akár a panaszos, akár a jogvitában eljáró bírón keresztül jut el az indítvány az Alkotmánybíróságra, a vizsgálat tárgya csupán az alkalmazott jogszabály alkotmányossága lehet. A jogalkalmazás alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság nem mondhat véleményt. A jogszabályok alkotmányossági vizsgálata ezért absztrakt szinten marad, mégis, a döntéshozatal során az Alkotmánybíróság nem tekinthet el a norma konkrét esetben való alkalmazásának és értelmezésének vizsgálatától. Ha az Alkotmánybíróság a normát alkotmány sértőnek nyilvánítja, a jogkövetkezmény a megsemmisítés mellett a jogszabály konkrét ügyben való kizárása lehet. Ez azt jelenti, hogy perújítás esetén a bíró a megsemmisített jogszabály nélkül kell hogy döntsön az ügyben.³⁶ A perújítás lehetőségére azonban nemcsak akkor volna szükség, ha a jogszabály kikerül a jogrendszerből, hanem akkor is, ha az Alkotmánybíróság a jogszabálynak a konkrét ügyben alkalmazottól eltérő, az alkotmánynak megfelelő értelmezését adja, amelyet a rendes bíróságok is kötelesek tiszteletben tartani. Persze ez is csak egy apró lépést jelentene a bíróságok és az alkotmánybíráóságok közötti összhang megteremtése irányába.

Egyedül a valódi alapjogi panasz jogintézménye volna képes a jogalkalmazás feletti teljes alkotmányossági kontrollra. Az ugyanis nemcsak az alkotmány sértő jogszabályt, hanem alkotmány sértő jogalkalmazás esetén a vizsgált bírósági határozatot is megsemmisíthetné, esélyt adva ezzel az alkotmánnyal összhangban álló jogalkalmazás kialakítására. Kétségtelen, hogy a valódi alapjogi panasz bevezetése a jogvédelem erősödését

²⁹ Az alkotmánybírási gyakorlat ugyanis csak az alkotmány részévé vált alkotmánymódosítás utólagos kontrollját zárta ki. 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, 1260/B/1997. AB határozat.

³⁰ Ehhez hasonlóan lásd Chronowski Nóra–Drinóczi Tímea–Zeller Judit: *Túl az alkotmányn...*, Közjogi Szemle 2010/4, 6.

³¹ Ebben az írásban az alapjogi panasz és az alkotmányjogi panasz kifejezéseket egymás szinonimáinak tekintem.

³² Bragyova András szerint ez is normakontroll, mert ha egy állami szerv valamely végleges, jogerős döntése alkotmányos jogot sért, az szükségképpen alkotmányellenes jogszabályon alapul, ugyanis minden állami aktus jogszabályon alapul, és a végső bírói instancia jogértelmezése az adott jogszabály egyetlen, az Alkotmánybíróság számára irányadó értelme. Bragyova András: *Az alkotmányjogi panasz fogalma*, in: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (Rejtjel, Budapest, 2008) 69–77.

³³ Lásd erről Sólyom László Emberi Jogok című kötethez írt előszavát. Halmi Gábor–Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok* (Osiris, Budapest, 2003) 19.

³⁴ Halmi Gábor: *Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?* Bírálk Lapja 3–4/1994, 45–50. Halmi arra utalt, hogy 1991-ben az Alkotmánybíróság jogerős legfelsőbb bírósági döntést helyezett hatályon kívül [57/1991. (XI. 8.) AB határozat]. Az ezt követő vitában Halmi a német típusú alapjogi panasz bevezetése mellett érvelt.

³⁵ <http://www.mkab.hu/admin/data/file/875_absz_002.pdf> 102.

³⁶ Pp. XXIV. fejezet.

eredményezhetné,³⁷ persze csak akkor, ha nem az utólagos normakontroll helyett, hanem amellettkerülne az alkotmánybírósági hatáskörök listájára.

A most folyó vita az alkotmánybíróság három jelentős hatáskörét érinti: az előzetes, az utólagos absztrakt és konkrét normakontrollt. Mindhárom jogkör eseté-

ben elképzelhető a mostaninál kifinomultabb, az alkotmányos rendelkezések érvényesülését jobban biztosító szabályozás. Nincs azonban alkotmányos indok, amely az alkotmánybíráskodás lényegi elemeinek csorbítását, s az európai trendekkel szembemenő hatáskörcsökkentést magyarázná.

³⁷ Sokkal kevesebb esetben marasztalja el az Európai Emberi Jogi Bíróság azokat a tagállamokat, amelyek belső joga tartalmazza a valódi alapjogi panasz jogintézményét. Rudolf Schnitz Dürr: Comparative Overview of European Systems of Constitutional Justice (Symposium on the Functions of Multi-layered Fundamental Rights Protection in a Globalized World, Nagoya University, Japan, 2010) 13.

Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán¹

Csehi Zoltán

egyetemi docens, PPKE-JÁK

1. Bevezetés

Magánjogász révén nem kívánok speciális alkotmányjogi kérdésekben megszólalni, de miként az egyik német tudós fogalmazott, az alapjogok és a demokrácia kérdései nem csak tudományos feldolgozásnak lehetnek a tárgyai, hiszen mindennapi cselekedeteinket és a közjót meghatározó mércékről és elvekről van szó.² Ezen fogalmakról való gondolkodás valamennyi polgár jogosultsága és az alkotmányos életben való részvétel, diskurzus ezeket a fogalmakat a valós cselekedet tartalmával tölti meg. A fenti témát érintő gondolatok kifejtését a magánjog szempontjából azért vállaltam el, mert az utóbbi években a német Szövetségi Alkotmánybíróság magánjogi, nemzetközi magánjogi és nemzetközi eljárásjogi ügyekben előterjesztett alkotmányjogi panaszok alapján meghozott számos döntését áttanulmányoztam a csatlakozó jogirodalmi reflexiókkal együtt, és az ebből levonható egyes tanulságokra kívánok rámutatni.

A 20. század második felében a magánjognak minden eddigénél nagyobb kihívással kellett szembesülnie, mégpedig az emberi jogi és alapjogi gondolkodásnak a magánviszonyokban való egyre erőteljesebb megjelenésével. A magánjog és annak tudománya a mai napig nem tudott érdemleges és megfelelő válasszal reagálni a '60-as évektől jelentkező, és a '80-as, '90-es évektől egyre szorítóbb kihívásra.

A magánjog részéről számos válasz fogalmazódott meg az alapjogi gondolkodás teljes elutasításától kezdve³ az alapjogon alapuló magánjog felfogásáig⁴, illetve egy „új jogrend” megfogalmazásáig⁵; a folyamat intenzitása függ az egyes országok jogrendszerétől, jogi kultúrájától, igazságszolgáltatásának rendsze-

rétől és működésétől. A probléma minden fejlettnak nevezett jogi kultúrájú országban ismert, ezért valamit is magára adó magánjoggal foglalkozó jogásznak szembesülnie kell ezzel a kérdéskörrel.

A sok-sok ismert modell közül is az alapjogi gondolkodásnak a jog mikrovilágában, az esetjogban való megjelenítésére az egyik legjobb példa a Német Szövetségi Köztársaság jogrendszere és napjainkra kialakult „jogképe”, jogfelfogása. Ezért a közelmúlt utóbbi kb. 50 évében kialakult gyakorlatból levonható tapasztalatokat ezen példán keresztül kíséreljük meg levonni.⁶ A német példa önkényes kiválasztásával egyúttal a levonható tanulságok korlátozott voltára is kell utalnunk, a kapott eredmények, megfogalmazások általánosítása terén nem kell túlzásokba sem esnünk.

2. A magyar alkotmányjogi panasz

A magyar jogrendbe bevezetett alkotmányjogi panaszról sokan és sokféleképpen írtak, részletesebb ismertetésre ehelyütt sem mód, sem lehetőség nincs.⁷ A magyar szabályozáson elindult, kezdetben erőteljesnek ígérkező alkotmánybírósági gyakorlat megtorpan, majd lényegében megrekedt az utólagos normakontroll megvalósító alapjogi kontroll szintjén. Ezzel szemben a német gyakorlat egyértelmű abban, hogy a bírói ítélet éppen úgy sérthet alapjogokat, mint a jogszabályok vagy más hatalmi intézkedések, és a konkrét ügyben meghozott döntést a Szövetségi Alkotmánybíróság alapjogi sérelem szempontjából érdemben felülvizsgálhatja, és érdemi döntést hozhat. Sikeres alkotmányjogi panasz esetében az eljárás az alapjogi vizsgálat tárgyát képező ítélet vagy határozat megsemmisítését jelenti, és az adott bíróságnak új eljárásban kell

¹ A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Pécsi Tudományegyetem közös szervezésében, a jelenleg folyó alkotmányozásról 2011. február 4-én rendezett konferencián elhangzott előadás írásos változata.

² Josef Isensee: Grundrechte und Demokratie – Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, in J.L.: Recht als Grenze – Grenze des Rechts. Bonn 2008, 13.

³ Fitz Rittner: Die gestörte Vertragsparität und das Bundesverfassungsgericht, NJW 1994, 3330 és skk.; Klaus Adomeit: Die gestörte Vertragsparität – ein Trugbild, NJW 1994, 2467 és skk.; Wolfgang Zöllner: Regelungsspielräume im Schuldvertragsrecht, 196 AcP (1996) 1–36.

⁴ Kreuzer, IPR und Bundesverfassungsgericht, FS Benda, 1995, S. 153; és lényegében Claus-Wilhelm Canaris: Grundrechte und Privatrecht. Berlin–New York 1999

⁵ Jayme, Menschenrechte und Theorie des Internationalen Privatrechts, Internationale Juristenvereinigung Osnabrück, 1991/92, S. 8;

⁶ Zakariás Kinga: A rendes bíróságok határozatainak alkotmányossági felülvizsgálata a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában, Jogtudományi Közlöny 2010, 98 és skk.

⁷ Lásd különösen Rácz A.: Az alkotmányos jogok védelme és az alkotmányjogi panasz, Acta Humana 1992. no. 8, 32–45.; Schanda B.: A német alkotmányjogi panasz és az Európai Emberi Jogi Egyezmény alapján kezdeményezett panasz összefüggései, in Acta Humana 1993. no. 11, 78–82.; Tilk P.: Az alkotmányjogi panasz mint a bíróságok és az alkotmánybíróság eljárásának kapcsolódási pontja, in Bírák Lapja 2002/2, 59–66.; Halmai G.: Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő, in Bírák lapja 1994/3–4. sz., 35–52.; Enyedi Krisztián: Az „állandó gyakorlat” az alkotmányjogi panaszjárásban, in Fundamentum 2007/3, 65–73.; Halmai G.–Tóth G. A.: Az emberi jogok magánjogi viszonyokban, in Halmai G.–Tóth G. A. (szerk.): Emberi Jogok. Budapest 2003, 98. és skk.; Vincze Attila: 33/A. §, Az alkotmányjogi panasz, in Jakab A. (szerk.): Az Alkotmány Kommentárja, Budapest 2009, 1142. és skk. o.

meghoznia az új döntését az alapjogi iránymutatásokat immáron betartva. Ennek az a következménye, hogy az alkotmányjogi panasz folytán a Német Szövetségi Köztársaságban a bíróságok jogalkalmazó, jogértelmező tevékenysége szigorú alkotmányos kontroll alá került. Azért szigorú, mert minden lehetséges érdemi bírói döntés, legyen az akár egy külföldi perben benyújtott kereset kézbesítése, akár maga az eljárás, ha súlyos eljárási hiba merül fel (alkotmányos jogok sérelme okán), vagy valamely anyagi jogi jogszabálysértés, megalapozhatja az alkotmányos panaszt. Szigorú és következetes a német alkotmányos gyakorlat, mert a korábban alkotmányellenesnek minősített gyakorlat lopakodó visszatéréseivel szemben, vagy annak nem múltával is kíméletlenül leszámol.⁸

A magyar szabályozás másként alakult az elmúlt húsz évben. Az eljárás alapjául szolgáló közjogi-anyagi normát Alkotmányunk kifejezetten nem tartalmazza, de szerintem abból még levezethető lenne, például az 50. § (1) bekezdés első fordulatából.⁹

Az eljárási szabályokat az Alkotmányunk már nem szabályozza, azok az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényben (ABtv.) találhatók. Az ABtv. 48. §-a szerint:

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

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

(3) Az Alkotmánybíróság eljárására a 40–43. §-ban foglaltak az irányadók.

Az alkotmányjogi panasz az egyén konkrét ügye kapcsán közhatalmi tevékenységből fakadó sérelmének orvoslására szolgál, ha az alkalmazott jog alkotmányellenes. Az alapjogi sérelem feltételei adottak, hiszen (i) Magyarországon centralizált alkotmánybíráskodás van életben, (ii) az alapjogi védelem egyértelmű normatív szabályozásban van lefektetve; (iii) a jogalkalmazást – közhatalmi tevékenységet – érintő alapjogi kontroll jogszabályban megjelenik; (iv) az eljárási szabályok is adottak. Látszólag az általános jellegű, az egyént konkrét ügyében a közhatalom részéről ért jogsérelem alapjogi felülvizsgálatára mint speciális jogorvoslatra a minimálisan szükséges intézményrendszer Magyarországon is rendelkezésre áll.

A magyar szabályozás alapján az alkotmányjogi panasz érvényesítésének a következő feltételei vannak:

(i) jogsérelem, mégpedig alapjogi sérelem; (ii) amely az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása okán áll elő; (iii) a jogsérelem közhatalmi intézkedés eredménye; (iv) okozati összefüggés az (i) és a (ii), valamint a (iii) feltétel között; (v) az adott eljárásban a jogorvoslatok kimerítése (jogerő után); (vi) a panaszt 60 napon belül kell formálisan előterjeszteni. A norma értelmezésével kapcsolatosan természetesen számos kérdés merült és merül fel, például, mit jelent az, hogy „alkotmányellenes jogszabály”; egyáltalán mit értünk jogszabály alatt?¹⁰ Az alkotmányjogi panasz sajátos jogorvoslatnak tekintendő, amelyet egy speciális bíróság, az Alkotmánybíróság bírál el, tartalmában alkotmányos normakontrollt jelent. A jogszabály nem tartalmazza, hogy mi az Alkotmánybíróság döntésének konkrét jogi hatálya, következménye az adott ügyben, milyen következménye van a sérelmet szenvedett félre vetítve, hogy csak a legfontosabbakat említem. Ezen kérdések nem tekinthetők speciálisan a magyar szabályozásból eredő problémáknak. A strassburgi emberi jogi bíróság döntései kapcsán már évtizedekkel ezelőtt is hasonló kérdések sokasága merült fel. Leghangsúlyosabban talán az, hogy az adott állam szabályozását emberi jogokkal ütközőnek minősítő bírói döntésnek mi a jogkövetkezménye magára az emberi jogba ütköző norma érvényességére. Utalok csak a Markxc-ügyre, ahol a strassburgi testület a belga családjog anyaságra vonatkozó régi szabályát tartotta alapjogba ütközőnek, de ettől a belga szabályozást nem tudta hatályon kívül helyezni.

Visszatérve eredeti gondolatmenetemhez, a magyar szabályozásban minden szükséges feltétel megvolt és jelenleg is rendelkezésre áll, hogy a közhatalmi tevékenységet folytató szervek egyedi döntései felett az alapjogi kontroll megvalósulhasson. Lényegében alig telt el egy év, hogy az Alkotmánybíróság megkezdte munkáját, és az alkotmányjogi panasz az egyik konkrét ügyben lényegében a némethez hasonló átütő erővel és vehemenciával valósult meg. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat rendelkező részében egy ízig-vérig jogászai rendelkezést olvashatunk:

• Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Jánosi Antal budapesti lakos panaszolt ügyében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható. Ennek folytán a Budai Központi Kerületi Bíróság 2. P. XII. 30.004/1984/66. számú részítéletét, továbbá a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 54. Pf. 25.286/1986/5. számú ítéletét – Jánosi Antal alperes apasága vélelmét megdöntő részében – megsemmisíti.

• Az Alkotmánybíróság elrendeli az 1979. szeptember 15. napján, Budapesten, a IX. kerületben, Takács Alice Erzsébet anyától született és a születési anyakönyv 3223/1979. fsz. alatt bejegyzett László Antal utónevű gyermek vonatkozásában Jánosi Antal apaságának anyakönyvi visszaállítását.

⁸ Lásd: 1 BvR 1905/02, 2005. dec. 6.

⁹ 50. § (1) A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos rendet, a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

¹⁰ Sólyom L.: Az „élő jog”, in: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest 2001, 296. és skk.

Az Alkotmánybíróság megállapít, megsemmisít, sőt nem bízta döntésének végrehajtását a hatóságokra bíróságra, hanem elrendeli az anyakönyvi nyilvántartás visszaállítását is. Kvázi legfelső-felsőbb-bíróságként hozta meg azt a döntését, konkrét egyedi ügyben rendelkezett a jogviszonyról.¹¹

A jogeset alapproblémája viszonylag egyszerű, ki jogosult az apaság vélelmének megdöntésére? A kiskorú gyermek törvényes képviselője vajon rendelkezik-e az azal a joggal, hogy a gyermek nevében egy ilyen eljárást megindítson? A jogszabály értelmezésén alapuló bírói gyakorlatnak vetett véget a híressé és méltánytalanul hírhedtté vált döntés, amely viszont számos vitát nyitott az igazságszolgáltatás rendszere és működése körül.

A magyar szabályozás egyik fontos jellemzője, hogy az alkotmányjogi panasz nem az Alkotmányban szerepel, hanem az Alkotmánybíróságra vonatkozó törvény nevesíti. Ez a szabályozás a „szuperrevízió” lehetőségéből némileg visszavesz. A magyar szabályozás normatív alapjain többféle gyakorlat is kialakulhatott volna, és miként a Jánosi-ügy mutatja, kezdetben az Alkotmánybíróság elég erősnek érezte magát, ahhoz, hogy konkrét ügyben is döntést hozzon és jogalkalmazóként rendelkezzen, a jogvitát véglegesen lezárva. Egy erőteljes alkotmányjogi panaszhoz szükséges törvényi feltételek adottak voltak, kivéve az eljárásjogi következményeket. A Jánosi-ügy ítélete olyan, mintha a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése volna: vizsgálja a tényállást, az ügy eljárási vonatkozásait és az érdemi döntéseket, és mindezt egy új szemponttal, az alkotmányos értékek érvényre juttatásával ütközteti, majd levonja a megfelelő jogi következtetéseket. Egyetlen szempont nincs kidolgozva a határozatban, nevezetesen, hogy ki az eljáró fél és kinek az alapjoga sérült; a gyermeké vagy az apáé (esetleg mindkettőé). Az apaság megállapításáról van szó, egy abszolút személyhez kapcsolódó alanyi jog gyakorlásáról, az egyént megillető legszemélyesebb kérdések egyikéről.

Az AB döntése nagy vihart kavart a jogászok között¹², és elindította a vitát a bíróságok hierarchiájáról.¹³ Kritikusai egyértelműen hiányolták az alkotmánybírósági hatáskört, az eljárási rendelkezéseket. Ez utóbbiak elsősorban az alkotmánysértő döntés meghozatalát követő eljárási kérdésekre vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban az alkotmányjogi panasz sikeressége esetén alkal-

mazandó eljárásjogi szabályok hiánya miatt mulasztásos alkotmánysértést állapított meg. Ezt követően született meg az 1999. évi XLV. törvény¹⁴, a polgári perrendtartás (Pp.) módosítására és az államigazgatási eljárásról szóló törvény (Áe.) módosítása tárgyában, a büntető eljárási szabályozás már korábban megtörtént a büntetőeljárási törvény (Be.) részeként.

A 20/2005. (V. 26.) AB határozat – a Be. 360. § (1) bekezdésének a megsemmisítése – kimondja, hogy konkrét – a határozatban felsorolt ügyekben – a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható.

Konkrét ügyekben az Alkotmánybíróság segítségül hívása számos esetben felmerülhet, de a gyakorlat napjainkban meglehetősen elutasító. Jóllehet, az Alkotmánybíróság ezen ügyekben alapvetően a Jánosi-ügyet hívja fel, csak nem annak pozitív üzenetére, hanem korlátozó rendelkezéseire utal. A Jánosi-ügyből annak kivételessége és egyszeri, szinte megismételhetetlen jellege olvasható ki. A bíróság későbbi citátumaiból nem ez a bátorság és a Justizmord elleni jogorvoslati szándék megvalósítása, hanem a felülvizsgálat korlátozott jellege alakult ki. A jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányellenessége nem állapítható meg.

A 464/D/2010. sorszámu végzésében az Alkotmánybíróság a szerintem teljesen önkényes bírói ítélettel¹⁵ szemben előterjesztett kérelmet azon a formális alapon utasította el, hogy a jogszabályok értelmezése, a jogalkalmazás nem tárgya az AB előtti panasz-eljárásnak. A jogi kérdés évtizedek óta ugyanaz: ki gyakorolja a munkáltatói jogokat? Erre a munkajogi szabályozás képtelen egyértelmű választ adni, hiszen egyszerre két törvényt, a Munka Törvénykönyvét (Mt.) és a gazdasági társaságokról szóló törvényt (Gt.) kellene alkalmazni. Ha az ügyvezető munkajogviszonyban látja el a tisztséget, akkor a társaság legfőbb szerve korlátozott felelősségű társaság esetében a taggyűlés (egyszemélyes társaság esetében az egyedüli tag) gyakorolja a munkáltatói jogokat. Ezzel a döntésével a Legfelsőbb Bíróság eltért az EBH 2001.462. számon közzétett eseti döntésben kifejtett jogi értelmezésétől (eszerint a taggyűlésnek csak akkor van hatásköre az ügyvezető munkajogviszonyának megszüntetésére, ha e tisztségét látja el munkajogviszonyban). Az alapul fekvő ügy tényállása viszont teljesen egyértelmű és világos volt, a munkajogviszony tárgya nem az ügyvezetői funkció ellátása, hanem a munkaköri leírásban meghatározott tevékenység (üzletfejlesztési igazgató) volt, az ügyvezető funkciót emellett megbízással látta el. A másik lehetséges magyarázat az lehet, hogy az AB ezen tényállási elemet egyszerűen nem vette figyelembe, és nem értékelte döntésének meghozatala során (mármint a munkajogviszony és az ügyvezető viszony elkülönülését). A bírói jog változhat, fejlődhet, de a feleknek meg kell adni azt a lehetőséget, hogy ezt megismerhessék, és ha a jog változik, akkor azt a

¹¹ Rácz i. m. 45. o. egyedi jogvitákban is döntő valódi bírói fórummá vált.

¹² Jóllehet utólag meglehetősen furcsa, hogy a bírói ellenvélemény tekintetében a jogirodalom pusztán egy nem jogi hetilapban megjelent bírói kiszólásra tud hivatkozni. Lásd: Halmai-Tóth: Emberi Jogok (7. j.) 218.

¹³ „Az Alkotmánybíróság semmilyen olyan lépést nem tett, amellyel a rendes bíróságok alapjogi bíraskodási hatáskörét érintette volna, vagy azzal konkurált volna, továbbá sosem szándékozott felülbírálni konkrét bírósági ítéletet. A valódi alkotmányjogi panasz nincs már napirenden, s bevezetését már nem is tartom szükségesnek.” Sólyom L.: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára, in S. L. i. m. (9. j.) 236.

¹⁴ Egyedi i. m. 70.

¹⁵ LB Mfv. I. 10.663/2008/7. sz. közbenső ítélete.

lehetőséget is, hogy a megváltozott jog vagy jogalkalmazás alapján forduljanak a bírósághoz.

Az alkotmányjogi panasz napjainkra kialakult szabályait a következőképpen értékelhetjük: korlátozott alapjogi védelmet jelent, amelyben a jogorvoslati jelleg nem kap hangsúlyt; alapvetően a jogszabályok utólagos alkotmányellenességére koncentrálnak. Más közhatalmi aktusok nem lehetnek tárgyai az alkotmányjogi panaszoknak. A szabályozás gyenge pontja az, hogy egyedi jogsérelem esetén csak az elsőként előterjesztett fél részére nyújt jogorvoslatot. Az intézmény alapvetően utólagos normakontroll jelleget mutat, a jogorvoslati következményeket a rendes bíróságok eljárásában kell levonni.¹⁶

3. Német szabályozás

Miben tér el ettől a német szövetségi szabályozás?¹⁷ A német szabályokat az Alkotmány (Grundgesetz) tartalmazza, a normák erejét és kisugárzását is elsődlegesen ez adja. A felhívott rendelkezések az Alaptörvény 1. cikk 3. bekezdése, 20. cikk 3. bekezdése és a később keletkezett 93. cikk. 1. bekezdés 4a alpontja, valamint a Szövetségi Alkotmánybíróságra és eljárására vonatkozó részletes törvényi szabályozás.

Már ebből is látható, hogy az alkotmány normatív rendelkezései eltérőek. Többek közt alaki jogként helyet kapott *sui generis* az egyéni jogsérelem esetén alanyi jogként érvényesíthető alapjog.

Lényeges körülmény, hogy maga a német Alkotmány mondja ki azt, hogy a bírói jogalkalmazás, a bírói jog kötve van az alapjogokhoz: „(3) *Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.*” Az alapjogok a jogalkalmazást közvetlenül kötelezik. Ez az alkotmányos tétel az Alkotmány legelején egy olyan megkérdőjelezhetetlen alapja az alkotmányjogi panaszoknak, amelyhez képest a 20. cikk 3. bekezdése eltérő hangsúlyt is hordoz. („*Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.*”) Az Alkotmány elsődlegességét megfogalmazó egyik szabály az, hogy a bíró a törvénynek és a jognak alárend-

elten működik („*Vorrang der Verfassung*”¹⁸). Ismételt utalok arra, hogy az alapjogi védelem, mint közjogi alanyi jog kikényszeríthetőségét az Alaptörvénybe 1969. január 29-én beillesztett 93. cikk 1. bekezdés 4a pontja, mint eljárási szabály teszi lehetővé („*4a. über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechte verletzt zu sein*”).

További körülményként utalok arra, hogy a Német Szövetségi Köztársaságban szövetségi szinten nemcsak egy Legfelsőbb Bíróság van, hanem vannak úgynevezett szakmai bíróságok is munkajogi, közigazgatási, társadalombiztosítási és a pénzügyi területeken, amelyek egymás melletti szakbíróságokként működnek. Tehát a magyar bírósági intézményi struktúrával ellentétben nem egy legfelsőbb bíróság áll szemben az Alkotmánybírósággal, hanem öt szakmai bíróság működik egymás mellett és ezek mellett került felállításra a Szövetségi Alkotmánybíróság. A szakmai kompetencia megosztása mellett nem kettős hatalmi pozíció működik, hanem – adott hatáskörök keretei között – egyértelmű hierarchia, ami a döntés véglegességét jelenti.

Az alkotmányjogi panasz viszonylag korai életre hívásában az is közrejátszhatott, hogy a nemzetiszocializmus évei alatt kompromittálódott C. H. Nipperdey által kialakított gyakorlat révén – miután kinevezték a Szövetségi Munkaügyi Bíróság elnökévé – az alapjogi jogalkalmazás a munkaügyi bíróság mindennapos ítékezésében nagyon hamar megjelent. Már 1954-ben megszületett első ítéleteinek egyike¹⁹, amelyben a Nipperdey vezette tanács alkotmányos alapjogokra vezette vissza döntését, és ezt a folyamatot döntések sora követte. Nipperdey felfogása szerint az egyes alapjogok, mint alkotmányos tételek, közvetlen normatív hatással alkalmazandók a magánjogban és magánjogi rendelkezések érvényességére is kihathatnak.²⁰ Ezek az alkotmányos tételek nem pusztán az értelmezést segítik, érvényük nem korlátozódik az iránymutatásra, hanem valós normatív tartalommal bírnak. Az ilyen erővel bíró norma megsértése a jogügylet érvénytelenségét jelenti – a magánjogász Nipperdey nézetei szerint. A munkajog, amely a magánjog szerves részének számított és számít ma is a német jogban, még nem volt felvértézve mindazon eszközökkel, amelyek a gyengébb fél védelmét szolgálják. A korabeli normák szabályozása nem volt annyira napra kész, mint az az adott ügyekben a munkavállaló érdekében szükséges lett volna. Így a munkajog találkozott először azzal a problémával, hogy magánjogi jogvitában alkotmányos értékszemlélet kapott

¹⁶ Lásd Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz? Alkotmánybírósági Szemle 1., 2010, 130. és skk.

¹⁷ Felhasznált egyes források: Hesse K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg 1999²⁰, 151 é skk.; Helmut Simon: § 34 Verfassungsgerichtsbarkeit, in E. Benda–W. Maihofer–H.-J. Vogel (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Berlin–New York 1995², Teil 2, 1649 és skk.; Mangoldt–F. Klein–Ch. Stark: Das Bonner Grundgesetz. München 2002, 4. Aufl. Band 3. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a.; J. Isensee–P. Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts. Band V., § 177; Sturm, in Sachs? Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 93, 67 margószám és skk., továbbá Claus Dieter Claussen: Die Drittwirkung der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AÖR 122, 66 skk.

¹⁸ Rainer Wahl: Der Vorrang der Verfassung und die Selbständigkeit des Gesetzesrechts, NJW 1984, 401 és skk.

¹⁹ BAG – Urteil v. 3.12.1954 = NJW 1955, 607

²⁰ C. H. Nipperdey: Grundrechte und Privatrecht, Krefeld (Köln) 1961, 15.°

kifejezést. A Nipperdey-féle felfogás szerint az alapjogi normák más jogszabályhoz hasonlóan, érvényesülést kívánó normák, amelyek kikényszerítése a jogállam számára kötelező. A kezdeti munkaügyi vitákról és az alapjogi szemléletről egy másik írásomban már beszámoltam, így erre ehelyütt csak utalok.²¹

A korabeli elmélet az alapjogi normák „közvetett és közvetlen” hatálya körül zajlott, az ún. „horizontális” hatás kevésbé volt vitatott. Vajon magánjogi viszonyokban van-e lehetőség közvetlen alapjogi kontrollra? Jó ítélőképességgel rendelkező közjogászok már ekkor felhívták a figyelmet arra, hogy az a gondolkodás, amelyet a Nipperdey-féle alapjogi bíráskodás mutat, jelentős veszéllyel jár, hiszen teljes egészében jogjogiasítja az élet viszonyait. Ez a gondolat napjainkban ugyanolyan aktuális, mit születése idején, miért kellenek az élet valamennyi magánviszonyát közjogi elemekkel átszőni és ennek következtében az államra újabb és újabb feladatokat róni?

A Lüth-féle ítélettel indult²² el a német Szövetségi Alkotmánybíróság azon az úton, amely során a teljes magánjogi bírói joggyakorlatot az alapjogi értékek védőernyője alá terelte és napi gyakorlatának részévé tette.²³ Az alapjogi kontroll számos elméleti kérdést vetett fel, például azt, hogy a felülvizsgálandó bírói döntéseket milyen szempontok szerint kell alapjogi megközelítésben vizsgálni? Mit kell érteni alapjogot sértő bírói határozat alatt? Az alkalmazandó norma alkotmányellenességén túlmenően mit lehet vagy kell alkotmányos szempontból vizsgálni? Ebben az alkotmányjogi panasz alapjait kereső és egyúttal meghatározó jogalkalmazásban a német jogirodalom több ítélet fontosságát emeli ki. Egy 1957-es döntésben már megfogalmazódott az ún. Elfes-elv²⁴, amely szerint a bíróságok bármely hibája okozhat alapjogi sérelmet. A konkrét döntésnek nem magánjogi ügy volt az alapja, hanem egy útlevélkérelemmel kapcsolatos hatósági eljárás, majd annak bírói felülvizsgálata. A „totális-felülvizsgálat” doktrínája átfogja mind a lefolytatott eljárás, mind az alapügy tényállásának megállapításait, sőt akár jogalkalmazási hiba is megalapozhatja az alkotmányjogi panaszt. A jogsérelemnek természetesen kellő súlyúnak kell lennie ahhoz, hogy az alapjogi sérelem megállapító legyen. Ezen doktrína mellett a Lüth-ítéletben megfogalmazott alapjogok „kisugárzásának” tana a magánjogi tényállású ügyeknek meglehetősen tág és bizonytalan felülvizsgálatát engedte

meg. Ne feledjük, a Lüth-ítélet, amelyet a magánjogi viszonyok alapjogi felülvizsgálatát legitimáló ítéletként szokás felhívni, alapvetően politikai kérdés volt: egy, a náciizmus éveiben kompromittálódott filmrendező személyét illetően, és az alapjogok közül is a véleménynyilvánítás szabadságának alapjogával való konfrontálás kapcsán született meg az ismert alkotmánybírói verdikt. A véleménynyilvánítás szabadsága – amely az alapjogok közül is messze kitűnik kérelmelhetetlen karakterével – az a további elem, amely a véletlenszerűségek ezen találkozását tovább erősítette. Egy politikai kérdés, amely a német közelmúlt tragédiájával szembeni szembenállás talaján fogant, és a jogállamiság kiemelkedetlen professzionalizmusára törő alkotmányos igyekezetben került megítélésre, mindez a véleménynyilvánítás szabadságának zászlaja alatt hozta meg a nevezetes Lüth-döntést. Sarkított megfogalmazásában inkább a véletlenek sorsszerű egybeesésének eredményeként értékelhető a döntés, és enyhén túlzó a magánjogi bírói döntések alkotmányos kontrollját megalapozó gyakorlat nagy kezdetének beállítani ezt a határozatot még akkor is, ha magában a határozatban találunk ilyen irányú megfogalmazásokat.

A Lüth-döntés sokszor idézett mondandója, miszerint valamennyi magánjogi bírói döntésben tükröződnie kell az alapjogokban kifejezésre jutó értékeknek, az Alkotmányban lefektetett alapjogok szellemének, és ez számon kérhető a bíróságtól is.

A Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata mellett a német Szövetségi Bíróság gyakorlatában is megjelent az alapjogi értelmezés az egyes felülvizsgálati ügyekben. Ezekből ugyanaz az elhivatottság sugárzik, mint az alkotmányörök szemléletéből: az új német alkotmány új értékeket teremtett, és ezeket az értékeket át kell vinni a magánjogi jogviszonyokba is. Ennek az eljárásjogi kereteit teremtette meg az alkotmányjogi panasz intézménye. Később erre jött a magánjogi jogviszonyokra kimondott verdikt a Lüth-ítéletben – 1958-ban.

Ezen kettős irányok mentén, a bírói döntés szinte korlátlan felülvizsgálatának megnyitása, továbbá tartalmában az alapjogokban tükröződő értékek számon kérése olyan elvárásokat jelentettek, amelyek az egész ítélkezés alapfelfogásának átalakítását célozták. Feltételezem, hogy az akkori alkotmánybíráknak ez lehetett az egyik célja: az '50-es, '60-as évek bírói szemléletének átalakítása, illetve az ezt követő generációk számára az alapjogok feltétlen tisztelete és napi praktikumként történő használata iránti igény kialakítása.

Az alkotmányjogi panaszra – vélhetően az ügyáradat miatt – külön eljárási szabályokat kellett alkotni.²⁵ Kezdetben alkotmánybírói kezdeményezésre az amerikai Supreme Court „*writ of certiorari*” eljárásához hasonló szabály bevezetése merült fel már 1954-ben. Bírói mérlegelés tárgyát képezte volna a panasz befogadása és tárgyalása. A német jogalkotó azonban ezt

²¹ Csehi Zoltán: A német nemzetközi magánjog és az alapjogi octrói, in Horváth A., Koltay A., Máthé G. (szerk.): *Sapientia iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére*. Budapest 2009, 97–135.

²² Pokol Béla szerint már 1953-tól, már működésének első évétől kimutatható ez. Lásd Pokol Béla: *Az alapjogi bíráskodás elméleti kérdései*, JOGÁLLAM 1993/1., 10. o.

²³ „Die Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat; in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes verkörpert sich aber auch eine objektive Wertordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gilt.” – BVerfGE 7, 198.

²⁴ 1 BvR 253/56, 1957. Jan. 16, BVerfGE 6, 32

²⁵ H. Andreas Hänlein: Richter des BVerfG a.D. Dr. Karl Heck, NJW 1996. 3134. o.

a megoldást az 1963-as törvénymódosításban nem vette át, majd a szabályozás az 1993-as további módosítással nyerte el mai megfogalmazását. Az alkotmányjogi panasz elbírálására külön elfogadási eljárás vonatkozik, amely során az esetek kb. 90%-ában a panasz elutasítására kerül sor.

Az alkotmányossági szuperrevízió egyik gyöngye eleme volt a bírói döntés szakszerűségének felülvizsgálata. Ha a bíróság az alkalmazandó jogot nem megfelelően alkalmazta, akkor mi valósítja meg az alapjogi sérelmet? A formális választ az Alaptörvény fentebb idézett 20. cikke adta, amely szerint a bíró a törvényeknek van alávetve, és ha nem megfelelően alkalmazta a törvényt, akkor ezen alkotmányos követelmény sérül. Ezen primitívnek is nevezhető indok tarthatatlanságát mi sem mutatja jobban, mint a bírói döntés alkotmányos revíziójának igazolását magyarázó elméletek sora. Az egyik elmélet szerint a jog hibás alkalmazása csak akkor alapozhatja meg az alapjogi felülvizsgálatot, ha az közvetlen alkotmányos sértést valósít meg.

Ezekből a nézetekből, megfogalmazásokból alakult ki a jogszabálysértés azon értelmezése, amely szerint az ún. „egyszerű jog” nem képezi alapjogi vizsgálat tárgyát, hanem csak a „különös alkotmányjog” szerinti felülvizsgálat. A gyakorlatot tovább finomította az 1964-ben megfogalmazott „Heck”-sche formula²⁶, amely szerint a felülvizsgálat oka csak különös alkotmányjogsértés lehet.²⁷ Olyan hibában kell szenvednie a bírósági döntésnek, amely az alapjogok mellőzésében áll. Az egyes esetek különlegességei folytán mégis a bírói mérlegelés az, amely dönt az alapjogi sérelem súlyát, jellegét illetően, és abban, hogy a jogsérelem kimeríti-e a „különös alkotmányjog” megsértését.²⁸ További elméleti megközelítést jelent a „Papier-

féle” ’közvetlen’ és ’közvetett’ alkotmányjogsértés fel fogás²⁹, amely egy újabb megközelítést mutatja annak a problematikának, miként lehetne viszonylag szabatosan meghatározni az alkotmányjogi panasz tárgyát az alapjogi értékek védelme szempontjából. Az elméleti megközelítések eltéréséből is arra következtethetünk, hogy olyan kérdéssel szembesült az alkotmánybírósági gyakorlat, amelynek megoldása végül a bírói mérlegelés körében maradt:

„Die Bindung der Rechtsprechung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) führt nicht dazu, daß das Bundesverfassungsgericht Gerichtsentscheidungen auf ihre Übereinstimmung mit einfachem Recht überprüft. Das Bundesverfassungsgericht greift erst ein, wenn die Begründung der Entscheidung eindeutig erkennen läßt, daß sich das Gericht aus der Rolle des Normwenders in die einer normsetzenden Instanz begeben hat, also objektiv nicht bereit war, sich Recht und Gesetz zu unterwerfen.”³⁰

A „jogsértés intenzitása”-hoz kötött gyakorlatból viszont annak kimutatását, kidolgozását hiányolom, hogy a bírói értékelés szubjektív elemein túlmenően melyek azok a konkrét szempontok, amelyek az alapjogi sérelemre alapozott felülvizsgálatot igazolják.

El kell ismerni viszont a német alkotmánybírósági gyakorlat bizonyos visszafogottságát, hiszen az alapjogi értékek érvényre juttatása valamennyi bíróság feladata, és ez kifejezésre is került a szubszidiaritás elvének megfogalmazásában és érvényre juttatásában. Ennek hangsúlyozására álljon itt egy idézet:

„Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen eine zivilgerichtliche Entscheidung über einen bürgerlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch nach § 823, 1004 BGB iVm §§ 185, 186 StGB. Diese Bestimmungen auszulegen und anzuwenden ist Aufgabe der ordentlichen Gerichte, die bei ihrer Entscheidung dem Einfluß der Grundrechte auf die Vorschriften des bürgerlichen Rechts Rechnung tragen müssen”³¹

Fontos a szubszidiaritás elve (*Subsidiaritätsprinzip*), azaz, ami az ún. szakszabályok hatáskörébe tartozik, azt a tevékenységet és munkát az Alkotmánybíróság nem kívánja átvenni. Van egy határ, amelyen belül az Alkotmánybíróság el tud járni, de azon túlmenően a jogalkalmazás a szakszabályok hatáskörébe tartozik. E bíróságoknak a jogalkalmazás során ugyanúgy érvényre kell juttatniuk az alapjogokat, mint az Alkotmánybíróságnak.

Egyértelmű a német gyakorlat abban, hogy a bírói önkény, akár eljárási, akár anyagi jogi szabályok alkalmazását illetően, megengedhetetlen, és alapjogi revízió alapjául szolgálhat. A bírói önkényeskedés ezen kontrollja messzemenően kihatott a rendes bíróságok napi gyakorlatára. Számos határozatban utaltak arra a

²⁶ Hähnlein: Karl Heck, i. m. (25. lj.) 3131.

²⁷ „Gerichte haben bei der Auslegung und Anwendung von einfachem Recht, insbesondere von Generalklauseln, den grundgesetzlichen Wertmaßstäben Rechnung zu tragen. Verfehlt ein Gericht diese Maßstäbe, so verletzt es als Träger öffentlicher Gewalt die außer acht gelassenen Grundrechtsnormen; sein Urteil muß auf eine Verfassungsbeschwerde hin vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben werden (BVerfGE 7, 198 [207]; 12, 113 [124]; 13, 318 [325]).; Andererseits würde es dem Sinn der Verfassungsbeschwerde und der besonderen Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht werden, wollte dieses ähnlich wie eine Revisionsinstanz die unbeschränkte rechtliche Nachprüfung von gerichtlichen Entscheidungen um deswillen in Anspruch nehmen, weil eine unrichtige Entscheidung möglicherweise Grundrechte des unterlegenen Teils berührt. Die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung und Würdigung des Tatbestandes, die Auslegung des einfachen Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind allein Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen; nur bei einer Verletzung von spezifischem Verfassungsrecht durch die Gerichte kann das Bundesverfassungsgericht auf Verfassungsbeschwerde hin eingreifen (vgl. BVerfGE 1, 418 [420]). Spezifisches Verfassungsrecht ist aber nicht schon dann verletzt, wenn eine Entscheidung, am einfachen Recht gemessen, objektiv fehlerhaft ist; der Fehler muß gerade in der Nichtbeachtung von Grundrechten liegen.” BVerfGE 18, 85 (2) 1964. június 10., 1 BvR 37/63

²⁸ Hähnlein i. m. (25. lj.) 3134.

²⁹ Hans-Jürgen Papier: „Spezifisches Verfassungsrecht” und „einfaches Recht” als Argumentationsformel des Bundesverfassungsgerichts, in FG-BVerfG I, 432.o. skk.

³⁰ BVerfGE 87, 273 – 1992.11.3., 1 BvR 1243/88

³¹ 1976.5.11 – NJW1976, 1677

bírók, hogy az adott norma alkalmazása nem alkotmányossági kérdés, az viszont igen, ha önkényesség fedezhető fel a bírói döntésben. Az önkényesség³², a bírói önkény nem feltétlenül a bíró mulasztását jelenti, sokkal inkább a megfogalmazott gondolatok, az indoklás önkényességét.

„Willkürlich ist ein Richterspruch nur dann, wenn er unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluß aufdrängt, daß er auf sachfremden Erwägungen beruht. Das ist anhand objektiver Kriterien festzustellen. Schuldhaftes Handeln des Richters ist nicht erforderlich (vgl. BVerfGE 4, 1 [7]; 80, 48 [51]; st.Rspr.). Fehlerhafte Auslegung eines Gesetzes allein macht eine Gerichtsentscheidung nicht willkürlich. Willkür liegt vielmehr erst vor, wenn eine offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt oder der Inhalt einer Norm in krasser Weise mißdeutet wird (vgl. etwa BVerfGE 62, 189 [192]; 83, 82 [85 ff.]; 86, 59 [62 ff.]). Von willkürlicher Mißdeutung kann jedoch nicht gesprochen werden, wenn das Gericht sich mit der Rechtslage eingehend auseinandersetzt und seine Auffassung nicht jedes sachlichen Grundes entbehrt.”³³

A német Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy mint legfelsőbb szint ('Superinstanz') eljárjon minden egyes ügyben, és valamennyi bírói döntés alapjogi felülvizsgálatát elvégezze. A felülvizsgálatnak olyan ügyekben lehet jelentősége, ahol az alapjogi sérelem intenzitása, az objektív alkotmányjog sérelme, valamely alapjog helytelen értelmezése – ideértve a védendő értékek és az alapjog értelmezésében való tévedést – azt indokoltá teszi.

4. Egyes tények

A német Szövetségi Alkotmánybíróság honlapján közzétett statisztikai adatok szerint 1951. szeptember 7-től 2010. december végéig 188 810 eljárást kezdeményeztek, amelyből az alkotmányjogi panaszok száma 182 151, azaz az ügyek 96,47%-a, míg az absztrakt normakontrollt érintő ügyek száma 3641, azaz az ügyek 1,93%-át tették ki.³⁴ Az elintézett alkotmányjogi panaszok száma 179 528 (96,46%), amelyből 4308 vezetett érdemi eredményre, ez az összes ügy 2,4%-a. A folyamatban lévő 2983 ügyből is 2893, azaz 97%-ot tesz ki az alkotmányjogi panaszok száma. Az utóbbi öt évben 3200–3600 közötti az újonnan előterjesztett eljárások éves száma. A 2010-ben eldöntött 6021 alkotmányjogi panaszból 103, azaz 1,71%-a járt sikerrel. Az ügyek jelentős hányada már a befogadási eljárás

során elbukik, és rövid indokolással vagy anélkül még tárgyalásra sem kap lehetőséget.³⁵

1991-től polgári és kereskedelmi ügyekben 38 379 alkotmányjogi panasz került elbírálásra, azaz az összes többi bírósági ügy (97 093) majdnem egyharmada, ebből a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság határozata ellen 7615, a másik négy szövetségi legfelsőbb bíróság határozataival szemben összesen 18 170 ügyben.

Az ügyek tömege is mutatja azt az ellentmondásosságot, hogy nagyszámú kérelemhez képest viszonylag kevés az érdemben tárgyalt alkotmányjogi panasz, amely összességében a német igazságszolgáltatás teljesítményéről mutat igen kedvező képet.

5. A német alkotmányjogi panasz értékelése

Az alapjogi kontroll elsősorban egyes kiemelkedően súlyos Justizmord-ügyek intézményes kezelésénél hatékony. Minden rendszerben van olyan produktum, ami hibás, és a német szövetségi alkotmánybírósági ügyek jelentős része – amiket volt alkalmunk megismerni – egy-egy tévedésen alapul, adott esetben egy egyszerű eljárásjogi hibán, mint például a Spanyol-ügyben.³⁶

Kérdés, hogy a jogállamiságnak része-e az, hogy az igazságszolgáltatás tévedéseit intézményesített úton lehessen orvosolni? Szükség van-e olyan szabályozott mechanizmusra, amely a Justizmord esetek orvoslását lehetővé teszi?

A német alkotmánybírósági gyakorlat a bírói jogalkalmazás anomáliáinak valós korlátját és valós orvoslását jelenti, már ami a megismerteket illeti. Mindenképpen pozitívan értékelendő az a gyakorlat is, amely egyes jogi megoldások, szabályozások tekintetében rámutat az elavult megoldásokra, például egyes, a nők 18–19. századi társadalmi helyzetét tükröző normák alkotmányellenessé nyilvánításakor. Ez az alkotmányellenesség valójában nem más, mint a korábbi társadalmi-gazdasági viszonyok átalakulásának nyomon követése, hiszen más volt a nő szerepe a 18. századi társadalomban, mint a 20. század második felében. Jóllehet ezen normák alkotmányellenességét alátámasztó, alapjogokra, alkotmányos jogokra hivatkozó indoklás talán mesterkéltnek mondható, hiszen nem alkotmányjogi orvoslásról van szó, hanem sokkal inkább arról, hogy a múltban gyökerező absztrakt norma nem követi a társadalmi változásokat. Mégis az eredmény a fontos, a jogrendszerből kikerültek azok a

³² A bírói önkényesség az US Supreme Court gyakorlatában is fontos szempont, pl. Justice Brennan Allstate Ins. Co v. Hague, 449 U.S. 320 (1980)

³³ BVerfGE 87, 273 – 1992.11.3.

³⁴ <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2010/A-I-1.html>

³⁵ A bíróság hivatalos honlapján olvasható a következő: „In der Zeit von 1951 bis 2005 sind beim Bundesverfassungsgericht 157.233 Anträge eingegangen. Darunter waren 151.424 Verfassungsbeschwerden. Sie wurden ganz überwiegend nicht zur Entscheidung angenommen. Nur 3.699 Verfassungsbeschwerden waren erfolgreich. Das sind 2,5%. Trotz dieser geringen Zahl ist die Verfassungsbeschwerde ein bedeutender Rechtsbehelf. Eine stattgebende Entscheidung kann Wirkungen haben, die weit über den Einzelfall hinausreichen.”

³⁶ Csehi: A német nemzetközi magánjog és az alapjogi octroi (21. lj.)

normák, amelyek a 18–19. századi nőfelfogást tükrözték és hajdan kerültek megalkotásra. Ebből a szempontból másodlagos, hogy ez a megtisztulás az alapjogi gondolat mentén történt.

A német alkotmányjogi panasz eredményeit számba véve utalnom kell még arra a pozitív hatásra, amely az alkotmányos értékek érvényre juttatása tekintetében mutatkozik. Nagyon fontos alkotmányos intézmény az alkotmányjogi panasz, hiszen valamennyi érintett egyénnek *sui generis* közjogi jogorvoslati lehetőséget biztosít, és kikényszeríthető eredménnyel kecsegtet. Ez a kvázi közjogi alanyi jogként megfogalmazható lehetőség valós tartalommal bír és a bírói hatalmi ággal szemben érvényesíthető. A bíróság külső kontrollt nem tűrő hatalom, és az egyén ezzel szemben is bizonyos védelmet élvez. Ennek a jognak a szabályozása és tudatosítása, valós tartalommal való megtöltése, a társadalomban való elfogadottsága, sőt a joggyakorlatba való átvitele egy teljesen másfajta jogi képet, jogi kultúrát tükröz, mint azon országok joga, ahol ez az út nem ismert.

Ebben a gyakorlatban a jheringi küzdelem gondolata és napi gyakorlata mellett az alapjogok egységes értékszemléletének érvényesítése által benne van egy kvázi tanító szerep is. Előny a jogi kultúrában az egységes alapjogi értékszemlélet, amely áthatja az egész jogrendet, a működését szolgáló intézményeket, és ez, mint félig látható, félig láthatatlan védőháló a mindenkor és bármifajta közhatalom gyakorlásának egyértelmű korlátjaként érvényesül.

Az egységes alapjogi gondolkodásból fakad egy további gondolati szál. Ez a történelem során sokak által vágyott monizmus gondolata és ideája, a jog egységének megvalósítására törő akarat vagy törekvés. Tudjuk és valljuk, teljes egység soha sem lesz, de a jogi gondolkodás egységessége terén a magánjogászoknak is van még tennivalójuk, a jelenlegi teljes szeparáltság nem tartható. Az biztos, hogy ennek tagadása a magánjog halálához vezethetne, tehát valamiféle dialógusra szükség van a magánjog részéről is, a megértés iránti kíváncsiságon túlmenően. A monizmus mentén a jogi gondolkodásnak egyfajta egységesedése az, ami a jog társadalmi funkciójának a segítője lehet.

A monizmus másik, kitágított értelme nem egyes országokhoz kötődik, hanem az ország és a nemzetközi együttműködés viszonyában vizsgálendő. Az univerzális jogi gondolkodásnak ugyanúgy része az alapjogi (emberi jogi) gondolat. A fejlett államok és a nemzetközi jog viszonyában ez a közös nevező jelentheti a monizmus másik arcát. A belső jog és a külső nemzetközi jog monizmusáról beszélünk, amely törekény teremtmény és egy egységes gondolati vázat adhat.³⁷ A monizmus felé való törekvés, pontosabban

a monizmust segítő közös nevező kidolgozása és hangsúlyozása azon túl, hogy a jogi gondolkodás egységességét hirdeti, sajátos közös célt megvalósító alapvetően pozitív tartalmú törekvést tükröz.

Az alkotmányjogi panasz által elérhető és megvalósítható előnyöket összefoglalva, a következők mondhatók el:

- alkotmányos értékek érvényre juttatása egyedi ügyekben is;
- az alapjogi védelem a joggyakorlat szerves részévé válik;
- az alapjogi gondolat ezek következtében a jogtudat szerves elemévé alakulhat;
- ezáltal egységes értékszemlélet tud kifejezésre jutni;
- a jog egysége – út a monizmus felé (monizmus-I; közjog-magánjog);
- nemzetközi joggal való kapcsolat erősítését jelenti – azaz makroszintű jogegységesedés (monizmus-II; belső jog és nemzetközi jog egysége).

Ezt követően vegyük sorra az alapjogi szemlélet ezen terjeszkedését és gyakorlatát érintő egyes kritikákat.

Már az '50-es években felvetette Dürig³⁸, hogy mi a célja annak, hogy az egész életet, beleértve a magánszférát is „elközjogiasítsuk”? Hová vezet az, hogy a közjog – és ezen keresztül az állam – a magánszféra minden szegletében megjelenik? A kérdés bölcsességét sok-sok év távlatából nem is lehet valójában kellően méltányolni, és szerintem részletes válasz kifejtése nem is indokolt. Természetesen teljesen szükségtelen elközjogiasítani az élet minden szegletét.

A másik közjogi kritika Isensee bölcs meglátása, amely az emberi méltóság („*Menschenwürde*”) szekularizált és üressé vált, pusztán ikonná átalakult eszméjének kiüresedésére mutat rá³⁹, és ezzel az egész emberi-alapjogi gondolkodás alapjának a relativizmusára, törekénységére utal. Mi az emberi méltóság a transzszexuálisokat érintő alapjogi problémákban? Az emberi méltóság fennköltisége az egyes alkotmánybírói esetekben aprópénzzé vált, és néha több mint komolytalan, semmint eszményként egy teljesen új világrend alapját szolgálhatná. Ezért olyan eltorzult, görbe idea, ami a megmérettetés alapjául szolgál, amelynek szellemi előzménye jól ismert, de korlátaira és relativitására tekintettel abszolút mércének nem lehet minden esetben felhívni.⁴⁰

kerrecht der Gegenwart, in Isensee (Hg.): Menschenrechte als Weltmission, Berlin 2009, 11. és skk.

³⁸ Günter Dürig: Grundrechte und Zivilrechtssprechung (1957), in G.D.: Gesammelte Schriften 1952–1983. Berlin 1984, 240.

³⁹ Josef Isensee: Menschenwürde: Die säkulare Gesellschaft auf der Suche nach dem Absoluten, 131 AöR (2006) 173. és skk.

⁴⁰ Az emberi jogok nem igényelnek különösebb legitimációt, önigazolással élnek pusztán: lásd Csehi Zoltán: Állam és vallási jogok kapcsolatáról, in Király Miklós–Rácz Lajos (szerk.): Állam – egyház és az egyetemesalapító Pázmány. Budapest 2010, 78. (55–81.)

³⁷ Walter Kälin: Menschenrechtsverträge als Gewährleistung einer objektiven Ordnung, in BDGV Bd.23, 1994, 9 és skk.; Brun-Otto Bryde: Verpflichtungen Erga Omnes aus Menschenrechten, in BDGV Bd.23, 1994, 165. és skk.; Bardo Fassbender: Idee und Anspruch der universalen menschenrechte im Völ-

Harmadikként saját gondolatunkat emelnénk ki, amely szerint az alapjogi gondolkodás nem más, mint a társadalmi normák, az etika eljogiasodása, annak bekebelezése és – több-kevesebb sikerrel – joggá transzferálása. Etikai elvek és nem jogi magatartási elvárások azok, amelyek jogi megfogalmazásban jelentkeznek, felejtve a szabály valós származását és egykori múltját. Természetesen ezt egy folyamatnak is értelmezhetjük, de míg a joggá válás göcsörtös és nehézkes útján még egy kereskedelmi szokásnak is sok-sok évig kell csiszolódnia a gyakorlatban, mire joggá válik, addig az univerzalitásra törekvő eszmények esetében a joggá válás idő- és térbeli dimenziója még csak meg sem jósolható. Egy olyan általános érvényességre törekvő szabályozási rendszernek, amely a mindenhatóság szerénytelen igényével lép fel az élet minden területén, alapvetően generációkon keresztül kell hatékonyan és tartósan a társadalmi együttélés kohézióját kifejeznie és megvalósítania. Ehhez kapcsolódik Rubio Llorente spanyol tudós meglátása, aki azt vallja, hogy az emberi jogok mint morális jogok mindenkivel szemben érvényesek, ideértve a magánszemélyek közötti magánjogi viszonyokat is.⁴¹

További kritikaként említjük a német magánjog nagy gondolati ellenállását megfogalmazók egyik gondolatát, amely szerint az alapjogi bíráskodás jogi fogalmak megkettőződésével jár, és azonos szavak használata mellett eltérő tartalmú jogi fogalmak alakulnak ki. Tulajdon, birtok, család stb. – eltérő tartalommal bírnak az alkotmányjogban, alapjogokban és a magánjogban. A jogvitát melyik szférában vitassuk, ha végül a közjogi értékelés a magánjogi vitarendezés felülrője lehet? Jogi gondolkodás és dogmatika megkettőződött ugyanazon tárgyra vetítve, hangsúlyozza Diederichsen⁴². Ha a német Szövetségi Alkotmánybíróság kimondja, hogy a bérlet birtokjoga a bérelt ingatlan tekintetében az Alaptörvény tulajdonával értelmezendő: „*Das Besitzrecht des Mieters an der gemieteten Wohnung ist Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG.*”⁴³ –, a magánjogi rendszerre mindezt visszavetítve a szabályozás értelmét veszti. Mi marad a magánjogban szabályozott bérleti jogból, ha a viták alapjogi szinten kerülnek megvitatásra? Van-e értelme az alkotmány-bérleti jognak?⁴⁴ A német tapasztalatok azt mutatják, hogy

ez az út alapvetően téves, az egymástól eltérő jogi gondolati rendszerek (magánjog és alapjog) egymást kioltják, semmint erősítik. Egy másik ügyben az apának sem biológiai, sem jogilag nem minősülő nagybácsi vonatkozásában a házasság és család alkotmányos védelmének elvével sikerült a „szülői jog” megsértését megállapítani: „*Die Entscheidungen beruhen auf dem Verstoß gegen das Elternrecht, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Gerichte bei gebotener Beachtung des Elternrechts des Beschwerdeführers zu einem diesem günstigeren Ergebnis gelangt wären.*”⁴⁵ A védelmet kapó személy nem volt szülő, de mint szülő cselekedett és járt el, és vélelmezve ezen státusát, mint szülő kapott alapjogi védelmet. A magánjogi gondolkodásban a védelemre jogosultságot igazolni, sőt egyes esetekben bizonyítani kell, a perbeli legitimáció alaki jogi intézményéhez tartozik ez a kérdés, nem pedig az anyagi jog területére.

Ezen súlyos elméleti, dogmatikai ellenvetések mellett utalnom kell azon empirikus tényre is, hogy a német alkotmányjogi panaszok pusztán 1,5%-a jár sikerrel. Valós ellensúlyt és korrekciót valamennyi bírói ítélettel szemben ez a százalékos arány semmiképpen nem jelenthet, inkább szimbolikus erővel bír.

6. Következtetések

A jelenlegi magyar viszonyokat ismerve, egy hasonló intézmény bevezetése és meghonosítása leginkább az igazságszolgáltatás körüli diszfunkciókat növelné. Először is számolni kellene – legalább is a kezdetben – egy hatalmas ügödömpinggel, amelynek a fizikai feldolgozása is jelentős költségekkel volna csak megoldható. A magyar bírósági rendszer és a magyar bírósági gyakorlat eltérő a német gyakorlattól, és ezen jogok érvényesítési kényszere is eltér egymástól, különösen ami a jogorvoslatok használatát, az azokkal való joggyakorlást illeti. Eltérő a két jogi kultúra a bírósági döntések elfogadottságában is. A jogerő kérdését újra kellene gondolni, ha az alkotmányjogi panasz lényegében alanyi jogként minden jogerős ítélettel szemben előterjeszthető lenne. A prognosztizálható kérvénytömeg jelentős része taktikai jellegű előre lehet látni, amelyek nem valós alapjogi tartalommal, hanem per-taktikai célzattal kerülnek megfogalmazásra. Felmerül az is, hogy képes lenne-e az Alkotmánybíróság bonyolult ügyek sorozatos és rendszeres át- és felülvizsgálására, amely a tényállás megállapítását éppúgy érinti, mint a döntés tartalmának alapjogi megmértését.

Fel kell vetnem azt a további kérdést is, mi lenne egyáltalán a valós hozadéka az igazságszolgáltatás és a jog társadalmi rendeltetése szempontjából, ha egy adott tényállás alapján, meghatározott eljárási rendben a jogvita eldöntésre kerül, majd mindezt egy másik bírói fórum – lényegében inkvizitórius eljárásban – alapjogi szűrőn keresztül, azaz a jog egy másik koor-

⁴¹ Juan María Bilbao Ubbillos: Die Einwirkung der Grundrechte auf das spanische Privatrecht, in Jörg Neuer: Grundrechte und Privatrecht aus rechtsvergleichender Sicht, Tübingen 2007, 134.

⁴² Uwe Diederichsen: Das Bundesverfassungsgericht als oberstes Zivilgericht – ein Lehrstück der juristischen Methodenlehre, 198 AcP (1998) 171–260.; Uwe Diederichsen: Die Selbstbehauptung des Privatrechts gegenüber dem Verfassungsrecht, in Jahrbuch für Italienisches Recht, Band 10, Heidelberg 1997, 3–27.

⁴³ 1993. máj. 26 – BVerfGE 89, 1

⁴⁴ Gerd Roellecke: Das Mietrecht des BVerfG. Kritik einer Argumentationsfigur. NJW 1992, 1649–1654; Jürgen Sonnenschein: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Mietrecht. NJW 1992, 161–173.; Bernd Rütters: Ein Grundrecht auf Wohnung durch die Hintertür. NJW 1993, 2587–2589.

⁴⁵ 1 BvR 1624/06, 2008. Febr. 26.

dinája rendszerének értékei és értékelési szempontjai szerint újra megvizsgálja? Nem pusztán a jogbiztonságról⁴⁶ van szó, hanem a kettős tartalmi megítélésről. Egy biztosan elmondható, ennek időtartama annyira elhúzódhat, hogy először maguk az érintett felek élete, sorsa válik még nehezebbé, lelkiileg hordozva a bírói döntésbe vetett hitet, majd az ügy kimenetelétől függően teljes kiábrándultságból – illetve megelégedettségéből – az ügy újbóli elbírálásának súlyát. A pszichés teher az idő távlati dimenziójában leginkább fásultsággá és kiábrándultsággá alakul, még az esetleges igazságot kimondó – de későn megszülető – bírói verdikt esetében is. Az idődimenzióknak többéves újabb eljárással számolva már nagyobb jelentősége van. Ne feledjük azokat a pozitívumokat, amelyeket a német alkotmányjogi panaszról fentebb elmondtam, de viszonylag sommásan megfogalmazott véleményem szerint a jelenlegi magyar valóságban és igazságszolgáltatásban, akármennyire is szükség lenne a napi bírói önkényeskedéssel szembeni⁴⁷ intézményesített garanciarendszer megvalósítására, az alkotmányjogi panasz intézménye ezt a funkciót sikerrel nem tudná jelenleg megvalósítani.⁴⁸

Mit képes megvalósítani, kifejezni az alapjogi kontroll a magánjogon belül? Elsősorban bizonyos társadalmi diszfunkciók orvoslását tudná megoldani, mint amilyen a társadalmi változások (pl. nő társadalmi he-

lye, család és házasság és más együttélési formák) értékelése és jogi megvalósíthatósága, fontos szerepe lehet értékváltozások kimondásában és a jogon belüli érvényre juttatásában, egyes magatartások átértékelésében (pl. legutóbb a hűtlen kezelésről szóló német Szövetségi Alkotmánybírósági döntés), mindezt egy sajátos értékrendszeren belül, az individuum apoteózisát megjelenítő alapjogi védelem nyelvén. Ezen változások, akár jogfejlődésnek nevezhető jogváltozások esetében nincs mindig szükség alapjogi értékeken keresztül történő megvalósításra, ezek közül számosat a magánjogviszonyok alanyai is képesek magánjogi viszonyaikban érvényre juttatni és civiljogi bíróságokkal elfogadtatni, kvázi joggá nemesíteni (hadd utaljak a magyar jogban például az élettársi kapcsolat kialakulására). Ezen viszonyítási rendszernek a viszonylagossága kapcsán kell még utalnunk egy alapvető problémára, amelyet a német tudomány és gyakorlat mind a mai napig nem tudott kielégítő módon és megnyugtatóan megválaszolni, nevezetesen az alapjogok alkalmazásának térbeli-személyi határainak a kérdésére.⁴⁹ Márpedig egy önmaga legitimációjára épülő viszonyítási rendszer esetében a határok pontos megvonása elengedhetetlen követelménynek tűnik számunkra. Addig is kellő kritikai hozzáállással kell szemlélnünk a magánjogi viszonyaink érdemi befolyásolására törekvő alapjogi szemléletet és annak térhódítását.

⁴⁶ Szigeti Péter: Hatalommegosztás – Alkotmánybíróság. Világosság 1993/1. sz. Az alkotmányjogi panaszt a jogbiztonság miatt nem tartja elfogadhatónak, annak kifejtése nélkül, hogy mit ért jogbiztonság alatt. 54.

⁴⁷ A Szerzőnek a napi ügyvédi tapasztalati alapján erre vonatkozó konkrét tényeit ehelyütt nem közöljük, de nem egy vagy akár csak tucatnyi önkényes bírói döntés, cselekvés és magatartás megelője volt már, hanem jóval több; ezen tapasztalatok közlése egy külön írás tárgyát fogja képezni.

⁴⁸ Lábady Tamás szavaival: „közvetlenül jogot ad az állampolgároknak az állam alkotmányos működése feletti kontrollra” – L. T.: A helyét kereső Alkotmánybíraskodás, in Világosság 1993/1. sz. 38.

⁴⁹ Jogirodalmi feldolgozása: Gunther Elbing: Zur Anwendbarkeit der Grundrechte bei Sachverhalten mit Auslandsbezug, Berlin 1992 (Duncker & Humblot); Rainer Hofmann, Grundrechte und grenzüberschreitende Sachverhalte. Berlin–New York et. al 1993; Muna Yousif: Die extraterritoriale Geltung der Grundrechte bei der Ausübung deutscher Staatsgewalt in Ausland; Frankfurt aM–New York 2007.

Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei

Sulyok Tamás

Az osztrák és a magyar alkotmánybíráskodás történetében – noha a két állam közös történelme miatt számos hasonlóságot mutat fel más államszervezeti intézményei között – alig fedezhető fel közös elem.

A jelenlegi osztrák alkotmánybíróság funkcióját el-látó testület a *Verfassungsgerichtshof* (a továbbiakban: VfGH) legidősebb elődjének az 1867-es decemberi alkotmány által életre hívott Reichsgerichtet tekinthet-jük. A Reichsgericht elnökét és helyettesét javaslatlétél nélkül, tizenkét tagját és négy pótagját a Reichsrat ja-vaslatára nevezte ki a császár. A Reichsgericht bizo-nyos testületek egymás közötti vagyoni jogi vitáira, meghatározott hatásköri vitákra, illetve az állampol-gárok politikai jogainak megsértése miatt előterjesz-tett panaszok elbírálására rendelkezett hatáskörrel.

1920. október 10. napján hatályba lépett osztrák köztársasági alkotmány alapján lényegében ebből az intézményből fejlődött ki a VfGH, amely egy döntően új hatáskört tartalmazott az előzőekhez képest: a ha-táskört a rendelet törvényességének, illetve a törvé-nyek alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára. A VfGH lényegében 1920 óta gyakorolja a jelenlegi hatásköreit azzal, hogy 1933 és 1945 között a nemzetiszocialista „alkotmány” szerint egy másik szerv a Bundesgerichtshof vette át a VfGH funkcióit. 1945 után pedig a VfGH-t az 1933 előtti hatáskörével szervezték újjá, s feladatait azóta lényegében ezen ha-táskörök alapján látja el.¹

Az alkotmánybíráskodás esztörténetének egyik legismertebb alakja Hans Kelsen. A Kelsen nevéhez fűződő „joglépcső”- vagy alpnorma-elmélet végkö-vetkeztetése, hogy egy alpnormával (ti. az alkotmány-nyal) ellentétes norma érvényességét mindaddig vélel-mezni kell, amíg azt egy erre a célra külön létrehozott szerv (ti. az alkotmánybíróság) ki nem mondja.² Kelsen elméleti munkássága mellett az osztrák alkotmánybí-ráskodás történetének is egyik legkiemelkedőbb alak-

ja. Ő fogalmazta az osztrák alkotmány alkotmánybí-ráskodásra vonatkozó rendelkezéseit és 1920 és 1929. között maga is a VfGH tagja volt. Azonban amikor az 1929-es alkotmánymódosítás miatt szükségessé vált az alkotmánybírák újrajelölése és kinevezése s ekkor Kelsent a konzervatív szövetségi kormány nem jelölte, a szociáldemokrata párt felajánlotta számára a jelö-lést, melyet Kelsen azzal utasított vissza, hogy a maga részéről nem akar egy párt kegyelméből alkotmánybí-ró lenni.

A VfGH hatáskörei már az első világháborút követő időben magukban foglalták az utólagos normakontrollt és az alkotmányértő norma VfGH általi megsemmisí-tésének jogintézményét, s ebben a vonatkozásban a VfGH a világ első klasszikus alkotmánybírói fórumává lett, ahogy azt Kelsen előrevetítette.

A magyar alkotmánybíráskodás története nem ilyen hosszú, csak az 1989-es rendszerváltással kezdődött meg. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény (Abtv.) az Alkotmánybíróság (AB) hatáskörét igen tágan határozta meg, amely lehetővé tette az AB működése során az alapjogi, illetve közjogi aktivizmust³, s az AB ezen al-kothmányfejlesztő tevékenysége az Alkotmány abszt-rakt értelmezése útján, a sólyomi „láthatatlan alkot-mány” tartalmában bizonyos jogalkotási hatáskör tény-leges gyakorlását is jelentette.⁴

³ Körösi András így ír az AB alkotmányfejlesztő aktiviz-musról: A rendszerváltás kori Magyarországon, „más poszt-kommunista államokkal szemben, hiányzott az „alkotmányo-zási kényszer”. Miért? Egyrészt azért nem volt szükség új alkot-mányra, mivel nálunk viszonylag könnyű az alkotmányt módo-sítani, s így az új helyzetek által megkövetelt módosításokat könnyen meg lehetett tenni. Másrészt azért, mert az alkotmá-nyozás funkcióját a döntésképtelen parlamenttől jelentős rész-ben átvette az Alkotmánybíróság, amely széles jogköre (pl. absztrakt alkotmányértelmezés) és aktivizmusa révén önálló al-kothmányozó tevékenységet alakított ki. Alkotmányértelmező határozataival és az azokhoz fűzött indoklásokkal (továbbá a párhuzamos és különvéleményekkel) aktív alkotmányfejlesz-tésbe kezdett. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a közjogi konflik-tusok kapcsán hozott értelmezéseivel kitöltötte azokat a „fehér foltokat”, amelyeket az 1989–90-es két nagy alkotmánymódo-sító csomag és a későbbi parlamenti módosítások sora hagyott a magyar alkotmányban.” in: Körösi András: *Mozgékony pathhelyzet. Reform és változatlanosság között: a politikai és al-kothmányos alapszerkezet változásai, 1990–2005*, in: Politikatu-dományi Szemle, 1/2006, 2968. o.

⁴ Vö. Sulyok Márton–Trócsányi László: Preambulum, in: Ja-kab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, 99. o. (Századvég, Budapest, 2010): Az AB aktivizmusa révén is csupán fejlesztőjévé, kiegészítőjévé válhatott az alkotmányozásnak és magának az Alkotmánynak (ennek a kiegészítő munkának a metaforája a „láthatatlan alkotmány”). Ez a tevékenység tehát nem valóságos hordozója, hanem komplementere, kiegészítő-je volt az átalakulásnak.

¹ 1964-ben a hatásköre bővült a nemzetközi szerződések jogszabályba ütközésének vizsgálatával, 1975-ben az utólagos normakontrollt kezdeményező köré kibővül a Nationalrat képviselői 1/3-ának szövetségi törvények felülvizsgálatára, il-letve a Landesratok képviselői 1/3-ának tartományi törvények felülvizsgálatára kiterjesztett kezdeményezési jogkörével. A Bundesrat képviselőinek 1/3-a szövetségi törvények tekintetében 1991-ben kapta meg ezt a jogot. 1975-ben vezetik be az utólagos normakontrollt egyéni kezdeményezésére vonatkozó lehetőségét is, amely azonban csak igen szűk körben, a bírói ítélet vagy közigazgatási határozattal elkerülhetetlen közvetlen személyes érintettség bizonyítása esetében tette lehetővé egyéni kérelmek alapján az utólagos normakontrollt.

² A kérdéskör bővebb elemzéséért lásd Chronowski Nóra: *Az alkotmánybíráskodás* (JURA, 7. évf. 2. szám)

A rendszerváltás politikai kompromisszumai, a békés átmenet, illetve a jogállami szabályozásban mutatkozó hiányok szükségessé, az AB alkotmányértelmezésre vonatkozó hatásköre továbbá politikai aktivizmusa pedig lehetségessé tette azt, hogy az AB európai összehasonlításban is kiemelkedően erős⁵ alkotmánybíróssá válhatott. Ebben az AB egykori elnökének, Sólyom Lászlónak a személye és elkötelezettsége is igen fontos szerepet játszott.

Egy kis leegyszerűsítéssel azt is mondhatnánk tehát, hogy egyrészt a legrégebbi, másrészt pedig a legerősebb európai alkotmánybírói fórumok normakontrollt érintő hatásköreinek összevetéséről lesz szó a továbbiakban.

A VfGH hatáskörei az alkotmányos monarchiából kiinduló, majd a köztársaságban folytatódó jogállami fejlődés során kialakult közjogi tapasztalatokat hasznosítja, s feltétlenül magán viseli a szövetségi állam sajátosságai miatt szükséges közjogi viták elintézését biztosító jogköröket is.

Az AB hatásköreit a rendszerváltás történelmi kompromisszumának eredményeként létrejött jogállami Alkotmány alakította ki, s a hatáskörök közül kiemelkedő jelentőségű az Alkotmány értelmezésére, illetve az előzetes normakontrollra vonatkozó hatáskör. Bár nem hatásköri kérdés, de az AB társadalmi legitimitása, s ezáltal hatalmi erőssége szempontjából nagy jelentősége van annak, hogy az utólagos absztrakt normakontroll kezdeményezésére bárki érdekeltiség nélkül jogosult.

A rendszerváltás Alkotmányának preambulumban is jelzett ideiglenességét az AB aktív alkotmányértelmező és alkotmányfejlesztő tevékenysége ellenpontosította, s a magyar jogállami Alkotmány ezen folyamat során teljesedett ki az elmúlt 22 év során.⁶

A rendszerváltás folyamatának végleges lezárulása, s a magyar jogállami Alkotmány teljessé válása a jogállami alapértékek feladása nélkül is eredményezheti az AB hatásköreinek bizonyos szűkülését, amennyiben az pl. a közjogi aktivizmus megszűnése érdekében hat. Semmi esetre sem szolgálhatja azonban a jogállami fejlődés útját az AB olyan hatáskörszűkítése, amely az alkotmánybíráskodás alapvető funkciójának, a teljes körű normakontrollnak gyakorlását vonja el az AB-től.⁷

⁵ Jakab András szerint az AB erősségét nem a hatáskörei adják, hanem az *actio popularis* az absztrakt utólagos normakontroll körében: „Egyébként a közbeszédben elterjedt mítoszszal szemben a magyar AB hatáskörei nem erősebbek, mint a nyugat-európai alkotmánybíróóságok hatáskörei. Az AB valóban erősebb, mint nyugat-európai társai, de nem a hatáskörei miatt, hanem azért, mert bárki érintettség bizonyítása nélkül kezdeményezheti az eljárást, vagyis eljárásjogilag sokkal könnyebben kerülnek az alkotmányossági viták a bíróság elé.” Jakab András: *Mire jó egy Alkotmány?* in: Kommentár közéleti és kulturális folyóirat, 2010. 6. szám 19. o. 28. sz. lábjegyzet

⁶ Vö. Sulyok Márton–Trócsányi László: Preambulum, in: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, 99. o. (Századvég, Budapest, 2009)

⁷ Teljes mértékben egyetértünk Jakab Andrásal abban, hogy a teljes körű törvénymegsemmisítési hatáskör az alkotmánybí-

ráskodás fogalmi eleme, ezért ezen hatáskör szűkítése az intézménynek a jogállamban betöltött funkcióját veszélyezteti. Vö. Jakab András: *Mire jó egy Alkotmány?* in: Kommentár közéleti és kulturális folyóirat 2010. 6. szám 19. o. 28. sz. lábjegyzet.

⁸ 1990 és 2008. között a köztársasági elnökök 35 alkalommal fordultak az AB-hoz, ebből Sólyom László 12 alkalommal kért előzetes normakontrollt az AB-tól.

⁹ A B-VG nem tartalmaz alkotmány értelmezésére vonatkozó rendelkezéseket. VfGH gyakorlatában alakult ki az „alkotmánykonform” értelmezés fogalma (*Verfassungskonforme Auslegung*), amely értelmezésnek azonban nem feltétlenül az alkotmány maga, sokkal inkább a törvény alkotmányhoz viszonyított tartalma a tárgya. A VfGH gyakorlatában formálisan is körülírható értelmezési alapelvek találhatók pl. a alkotmányozó akarata, a törvény tiszta hangzása, történelmi, teleologikus értelmezés stb. A VfGH pl. a törvény tiszta hangzását, mint értelmezési elvet (*„klarer Wortlaut des Gesetzes”*) egyértelműen előnyben részesíti a történelmi vagy teleologikus értelmezéssel: „Amikor az alkotmányos szabály tiszta szövege semmiféle

Így a 2010. évi CXIX. törvénnyel bevezetett hatásköri szűkítést igen nehéz a jogállami fejlődés irányába ható jogalkotói intézkedésnek nevezni, s remélhetően a 2011. évben elfogadott Alkotmány az AB utólagos normakontrollt érintő hatáskörét ismételten generális-sá fogja tenni.

A VfGH főbb hatáskörei a következők szerint csoportosíthatók:

1. Az államszövetség és a tartományok közötti hatásköri viták;

2. A bíróságok, illetve közigazgatási szervek közötti hatásköri viták;

3. Tartományok, önkormányzatok elleni vagyoni igények érvényesítése, amely más törvényes úton nem érvényesíthető;

4. Választások, népi kezdeményezés, népszavazás eredményének, illetve mandátum elvesztésének megtámadása;

5. Utólagos absztrakt és konkrét normakontroll:

a) törvények alkotmányba ütközésének vizsgálata;

b) rendeletek törvénybe ütközésének;

c) nemzetközi szerződések jogszabályba ütközésének vizsgálata;

d) törvény (nemzetközi szerződés) kihirdetése törvényességének vizsgálata;

6. Közigazgatási legfelsőbb bírói hatáskör: Jogerős közigazgatási határozattal szemben előterjeszthető panasz elbírálása.

A fenti főbb hatásköröknek az AB hatásköreivel történő összevetése során elsőként adódó különbség az, hogy a VfGH hatásköre az előzetes normakontrollra nem terjed ki, míg az AB ezen hatásköre az Abtv.-ben való rendszertani elhelyezkedése alapján elsődleges.⁸

A VfGH-nak az Osztrák Alkotmány (a továbbiakban: B-VG) értelmezésére külön nevesített hatáskört nem biztosít, mely értelmezési hatáskör az AB tekintetében az Abtv. kifejezett rendelkezésén alapszik és az AB közjogi és alapjogi aktivizmusa körében kulcsszerepet játszott. Konkrét alkotmányos felhatalmazás hiányában a VfGH a normakontrollra vonatkozó hatáskörében értelmezi az alkotmányt, illetve a törvények alkotmánykonform értelmezése körében állást foglal.⁹

ráskodás fogalmi eleme, ezért ezen hatáskör szűkítése az intézménynek a jogállamban betöltött funkcióját veszélyezteti. Vö. Jakab András: *Mire jó egy Alkotmány?* in: Kommentár közéleti és kulturális folyóirat 2010. 6. szám 19. o. 28. sz. lábjegyzet.

⁸ 1990 és 2008. között a köztársasági elnökök 35 alkalommal fordultak az AB-hoz, ebből Sólyom László 12 alkalommal kért előzetes normakontrollt az AB-tól.

⁹ A B-VG nem tartalmaz alkotmány értelmezésére vonatkozó rendelkezéseket. VfGH gyakorlatában alakult ki az „alkotmánykonform” értelmezés fogalma (*Verfassungskonforme Auslegung*), amely értelmezésnek azonban nem feltétlenül az alkotmány maga, sokkal inkább a törvény alkotmányhoz viszonyított tartalma a tárgya. A VfGH gyakorlatában formálisan is körülírható értelmezési alapelvek találhatók pl. a alkotmányozó akarata, a törvény tiszta hangzása, történelmi, teleologikus értelmezés stb. A VfGH pl. a törvény tiszta hangzását, mint értelmezési elvet (*„klarer Wortlaut des Gesetzes”*) egyértelműen előnyben részesíti a történelmi vagy teleologikus értelmezéssel: „Amikor az alkotmányos szabály tiszta szövege semmiféle

A VfGH-nak az államszövetség és a tartományok közötti hatásköri vitákra vonatkozó hatásköre Ausztria szövetségi állam jellegéből adódik, s mint ilyen a magyar szabályozással nem vethető össze.

A továbbiakban az utólagos normakontrollal összefüggő osztrák szabályozás főbb jellegzetességeivel foglalkozunk, röviden párhuzamba állítva ezeket a magyar Alkotmány idevonatkozó szabályaival.

Az utólagos normakontroll tárgyi hatálya:

Az alkotmánybíráskodás legfontosabb területe az utólagos normakontroll. Az VfGH utólagos normakontroll-hatáskörének a B-VG és az Osztrák Alkotmánybíróságról szóló törvény (VfGG) három fő formáját ismerik:

1. Törvények alkotmányba ütközésének utólagos vizsgálata;
2. Rendeletek törvénybe ütközésének utólagos vizsgálata;
3. Nemzetközi szerződések jogszabályba ütközésének vizsgálata;

Az előzőekben írt rendszer szigorúan a Kelsen által felállított „*Stufenbau der Rechtsordnung*” – vagyis jogforrási hierarchia („joglépcső”) – elvén alapszik. Ausztriában a jogrendben a következő jogforrási hierarchia érvényesül:

1. Alapvető alkotmányos szabályok és alkotmányos rend;
2. Elsődleges közösségi jog;
3. Másodlagos közösségi jog;
4. A szövetségi (tartományi) alkotmánytörvény szabályai, kivéve az 1. pont szerintiakat, és az alkotmányt módosító nemzetközi szerződések;¹⁰
5. Szövetségi (tartományi) törvények, és a törvényt kiegészítő vagy módosító nemzetközi szerződések;¹¹
6. Rendeletek.

Utólagos normakontroll esetében a B-VG és a VfGG külön hatáskörként szabályozza a törvények alkotmányba ütközése, a rendeletek törvénybe ütközése és a nemzetközi szerződés jogszabályba ütközése miatti utólagos normakontrollt. Ezek a szabályok adják meg az utólagos normakontroll tárgyi hatályát.

kétséget nem hagy a szabályozás tartalma felől, nem lehetséges olyan vizsgálat, hogy vajon a történeti vagy a teleologikus értelmezés alapján lehetséges-e egy másik tartalom fellelése” (VfSlg. 4443/1963. hasonló döntések: VfSlg. 2872/1975, 5153/1965, 10692/1985) „Ha a norma tiszta szövege semmiféle megnyugtató eredményre nem vezet, akkor a szabályozás célját is figyelembe kell venni annak megállapítása érdekében, hogy a törvényben felmerült fogalomnak milyen értelmet tulajdonítsunk.” (VfSlg. 4440/1963) A VfGH értelmezési gyakorlata inkább a jogpozitivizmus és nem a jogi aktivizmus jegyeit hordozza, szemben az AB ilyenfajta értelmezési gyakorlatával, amelyről azonban meg kell jegyezni, hogy az AB alkotmányértelmezési felhatalmázása az Abtv.-ben kifejezetten szerepel.

¹⁰ A B-VG 50. cikk (3) bekezdése szerint a Nationalrat a nemzetközi szerződés egészét vagy egy részét kifejezett nyilatkozással alkotmánymódosító hatással ruházhatja fel.

¹¹ A törvényt módosító vagy kiegészítő nemzetközi szerződések a jogforrási hierarchiában a törvények szintjén helyezkednek el. Vö: Bruno Binder: *Wirtschaftsrecht: Systematische Darstellung Zweite Auflage*, Springer Wien, New York 1999. 137. o.

Az utólagos normakontroll tárgyi hatálya szempontjából a magyar szabályozás ugyancsak tágabb, hiszen a törvényeken és a rendeleteken kívül idetartoznak a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábbi nevükön: az állami irányítás egyéb jogi eszközei), amelyek *erga omnes* hatály hiányában nem is tekinthetők jogszabályoknak.

A klasszikus értelemben jogszabálynak nem minősülő aktusok utólagos normakontroll keretében való felülvizsgálata lehetőségének szabályozása nálunk a rendszerváltáskor kialakult történelmi helyzettel illetve a közigazgatási bíráskodás hiányával magyarázható. Elméletileg mindenképpen helyesebb volna, ha a magyar Alkotmány olyan hatáskörű szervet pl. közigazgatási bíróságot állítana fel, amely a közjogi szervezetszabályozási eszközök továbbá az önkormányzati rendeletek magasabb szintű jogszabályba ütközése esetén eljárna, az ilyen aktusokat megsemmisíthetné s csak a tisztán Alkotmányba ütköző ilyen aktusok esetében maradna meg az AB hatásköre.

Az utólagos normakontroll tárgyi hatálya körébe tartozó kérdés, hogy az utólagos normakontroll csak a hatályban lévő vagy a már hatályban nem lévő normákra is kiterjed-e?

Az absztrakt utólagos normakontroll kizárólag a VfGH határozatának meghozatalakor hatályban lévő jogszabályokra terjed ki, konkrét utólagos normakontrollnak azonban a VfGH határozata meghozatalakor már hatályban nem lévő, de a normakontrollal érintett ügyre még hatályos normával szemben is helye van.

Az utólagos normakontroll kezdeményezése, az alanyi oldal:

A VfGH utólagos normakontroll iránti eljárása kezdeményezésének alanyi oldalát vizsgálva az eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat.

Utólagos normakontroll iránti kezdeményezés lehet az adott ügytől függő – tehát *konkrét* utólagos normakontroll – iránti kezdeményezés, ebben az esetben a kezdeményező köre a következő:

A bíróság, abban az esetben, ha a kérdéses rendeletet vagy törvényt (nemzetközi szerződést) folyamatban lévő eljárásában közvetlenül alkalmaznia kell és ha a rendelet törvényessége, a törvény alkotmánnyal való összeegyeztethetősége vagy a nemzetközi szerződés jogszabályszerűsége az elbírálandó jogvita előkérdése.

A normakontrollban személyesen érintett fél, abban az esetben, ha őt a törvény alkotmányellenessége, a rendelet törvénybe ütközése vagy a nemzetközi szerződés jogszabályba ütközése miatt jogaiban közvetlenül sérelem érte, és az említett törvény vagy rendelet rá bírói döntés vagy közigazgatási határozat meghozatala nélkül kihatott.

Utólagos normakontroll iránti kezdeményezés lehet továbbá az adott ügytől független – tehát *absztrakt* utó-

lagos normakontroll – iránti kezdeményezés, ebben az esetben a kezdeményezők köre¹² a következő:

1. Nationalrat vagy a Bundesrat képviselőinek 1/3-a,
2. tartományi kormány vagy szövetségi kormány.

Absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezése:

A B-VG az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére az egyének számára nem biztosít közvetlenül lehetőséget.

Az absztrakt utólagos normakontrollt a szövetségi kormány vagy a tartományi kormányok, továbbá a szövetségi és a tartományi törvényhozó testületek legalább 1/3-át kitevő kisebbségek kezdeményezhetik.¹³

A konkrét utólagos normakontroll kezdeményezése:

A B-VG és a jelenleg hatályos magyar Alkotmány utólagos normakontrollal összefüggő szabályozása közötti egyik legalapvetőbb különbség az, hogy a magyar Alkotmány *actio popularis* ad az utólagos normakontroll kezdeményezése körében. Ebből adódóan a magyar szabályozás szerint az utólagos normakontroll iránti kérelem – szemben az osztrák szabályozással – a bírósági kezdeményezést kivéve, minden esetben absztrakt normakontrollra vonatkozó kezdeményezés.

A magyar szabályozás alapján kizárólag a bíróság által az Abtv. 38. § -a alapján előterjesztett kezdeményezés tekinthető konkrét utólagos normakontroll iránti kezdeményezésnek.

Viszont a bíróság által az adott ügyben felmerült alkotmányossági problémával összefüggésben kezdeményezett normakontroll iránti eljárás mind az osztrák, mind pedig a magyar szabályozás szerint konkrét utólagos normakontrollnak minősül.

Ebből következően az AB, illetve a VfGH normát megsemmisítő határozata az adott ügyre akkor is kihat, ha az eljáró alkotmánybíróság a normát *pro futuro* semmisíti meg.

Az utólagos normakontroll egyéni kezdeményezése, mint már utaltunk rá, a magyar szabályok szerint absztrakt, az osztrák szabályok szerint viszont konkrét utólagos normakontroll kezdeményezése iránti eljárásnak minősül.

A jelenlegi magyar szabályozás szerint bárki, bármilyen személyes érintettség nélkül jogosult bármely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel szemben utólagos normakontrollt kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál. Ez az *actio popularis* alapuló szabályozás nem kívánja meg az eljárás megindításához a kérelmező legitimációjának bizonyítását, hiszen egy absztrakt utólagos normakontroll esetében erre nem is lehet szükség.

A korlátlan hazai egyéni kezdeményezési joggal szemben a B-VG az egyéni kérelmek esetében *legitimációs feltételeket* határoz meg¹⁴, melyek a következők:

- a törvény alkotmányellenessége, a rendelet törvénybe ütközése vagy nemzetközi szerződés jogszabályba ütközése miatti közvetlen jogsérelem bekövetkezése, amelyet
- az alkotmányellenes törvény vagy a törvénybe ütköző rendelet (jogszabályba ütköző nemzetközi szerződés) – bírói döntés vagy közigazgatási határozat meghozatala nélkül – okozott.

Az egyéni kezdeményezés legitimációs feltételeire vonatkozó fenti szabály kissé elvontan megállapított határait a VfGH gyakorlata alakította ki.

A VfGH által kialakított gyakorlat szerint az egyén számára az alkotmányos jogvédelem e formája csak akkor vehető igénybe, ha másik feltételezhető út erre nem áll rendelkezésre¹⁵, továbbá az alkotmányos aggállal érintett törvénynek (rendeletnek vagy nemzetközi szerződésnek) közvetlenül kell a kérelmező jogi szférájába behatolnia.

A VfGH ismertetett gyakorlata szerinti legitimációs tesztet az egyéni kezdeményezések alapján az érdemi vizsgálatot megelőzően a VfGH-nak minden esetben el kell végeznie, és az érdemi eljárást csak akkor lehet megindítani, ha az egyéni kezdeményezés megfelel a következő hármas konjunktív feltételnek:

1. a törvénynek (rendeletnek vagy nemzetközi szerződésnek) a kérelmező jogi szférájába történt behatolása egyértelműen fennáll;
2. a kérelmező nemcsak potenciálisan, hanem tényleges is érintett;
3. az 1. pontban említett behatolással szembeni védelemnek semmiféle más feltételezhető útja nem áll rendelkezésre.¹⁶ Így pl. a szülők és a gyermek nem, csak az iskolai személyzet lehet a közvetlen érintettje a szombati iskolai szünetet elrendelő jogszabálynak.¹⁷

A más feltételezhető út a bírói vagy közigazgatási úton történő jogérvényesítés, amely alapján vagy a közigazgatási határozat ellen a VfGH-nál benyújtható panasz vagy a bíróság által a VfGH-nál kezdeményezett utólagos konkrét normakontroll lehet a végső megoldás a helyzetre.

Amennyiben a VfGH legitimációs vizsgálata az egyéni kezdeményezést érdemi tárgyalásra alkalmasnak ítéli, a VfGH a konkrét utólagos normakontroll iránti felülvizsgálatot elvégzi, melynek eredményeként az adott normát megsemmisíti, vagy elutasítja az indítványt.

A probléma a konkrét utólagos normakontroll eseteiben akkor jelentkezhet, ha az adott ügyben szereplő normát korábban, másik konkrét vagy absztrakt normakontroll keretében már megsemmisítették, de a megsemmisítés hatálya – az *ex nunc* hatályú megsemmisítés miatt – az adott ügyben nem állott be.

¹² A pontosság kedvéért megjegyzendő, hogy a rendeletek törvénybe ütközése esetén a kezdeményezők köre ennél szélesebb, pl. önkormányzatok, ügyészség, de a jelen dolgozat első sorban a lényegi sajátosságok bemutatására koncentrál.

¹³ B-VG 140. § (1) bekezdés

¹⁴ B-VG 140. § (1) bekezdés

¹⁵ VfSlg 9185/1981

¹⁶ VfSlg 13635/1993, 10.511/1985, 11.726/1988

¹⁷ VfSlg 13.814/1994

Az ezen problémának feloldását szolgáló intézménnyel az ún. *Ergreiferprämie*¹⁸ intézményével a normakontroll alapján hozandó határozatok körében a későbbiekben részletesebben foglalkozunk.

Az utólagos normakontroll speciális esete a VfGH hivatalból indítható normakontrollja. Ez a VfGH hatásköre arra, hogy amennyiben úgy látja, hogy egy előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmazandó törvény előírása alkotmányba (vagy rendelet törvénybe) ütközhet, úgy hivatalból indít eljárást a törvény (rendelet) alkotmányossági felülvizsgálata iránt.¹⁹ A VfGH az ún. *ex officio* utólagos normakontroll iránti eljárás megindításáról úgynevezett *Prüfungsbeschluss*-ban, külön határozatban dönt.

A VfGH 2009. évi jelentése alapján a törvények alkotmányossági felülvizsgálatára irányuló ügyek kezdeményezők szerinti megoszlása a következő volt:

Hivatalból való kezdeményezés:	10
Egyéni kérelem:	50
Bírói kezdeményezés:	317
Parlamenti kezdeményezés:	2
	379 ²⁰

Különösen érdekes, hogy az 50 egyéni kérelemből csupán 1 kérelem jutott el az érdemi vizsgálatig, a többi 49 fennakadt a legitimációs teszten.

Érdekes továbbá az is, hogy a 317 bírói kezdeményezés alapján a VfGH összesen 14 normát vizsgált, s a kezdeményezésekből 239 alapján a norma megsemmisítésére nem került sor.

A VfGH-nak az utólagos normakontroll alapján hozható határozatai és azok következményei:

A VfGH érdemi határozatait „*Erkenntnis*”-ben hozza meg, melyet az egyszerűség kedvéért a továbbiakban is a határozat szóval jelölünk.

A határozat tárgyi hatálya:

Ha a normakontroll eredménye alkotmányellenesség megállapítására vezet, a VfGH a normát – törvényt vagy rendeletet – megsemmisíti²¹, nemzetközi szerződések esetében pedig annak jogszabályba ütközését mondja ki, és a végrehajtásra jogosult szervek számára megtiltja az alkalmazást.²²

A jogi norma teljes megsemmisítésére csak igen szűk körben, a közjogi érvénytelenség következő eseteiben kerülhet sor:

1. A jogszabályt nem a határákörrel rendelkező szerv hozta, vagy
2. A jogszabály kihirdetése a B-VG- be ütközik²³.

¹⁸ Ezen intézmény alapján honosodott meg az AB gyakorlatában az ún. „első indítványozó jutalmának” intézménye. in: Köblös Adél: *Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz* in: Alkotmánybírósági Szemle 2010. 1. szám 132. o.

¹⁹ B-VG 140. cikk. (1) bekezdése illetve 139. cikk (1) bekezdése

²⁰ Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahr 2009. 19. o.

²¹ B-VG 140. cikk (3) bekezdés

²² B-VG 140a. § (1) bekezdés

²³ B-VG 140. cikk (3) bekezdés

Az ettől eltérő esetekben a részleges megsemmisítésre van lehetőség.

A VfGH minden esetben köteles az alkotmányba ütközést megállapító határozatában kimondani azt, hogy a törvényt vagy rendeletet egészében vagy mely részében semmisíti meg, illetve a nemzetközi szerződést egészében vagy mely részében nyilvánítja jogszabályba ütközőnek, és tiltja meg annak végrehajtását.²⁴

A megsemmisítés hatálya:

A norma megsemmisítése általában *ex nunc* hatállyal történik. Noha a VfGH-nak lehetősége van az *ex tunc* hatályú megsemmisítésre is, ez meglehetősen ritka.

Az *ex nunc* hatály a megsemmisítő határozat kihirdetésével áll be.²⁵

Az *ex nunc* hatályú norma megsemmisítésnek az a következménye, hogy a megsemmisített normát a jövőben nem, de a megsemmisítés kihirdetésének időpontjában még folyamatban lévő ügyekben továbbra is alkalmazni kell.

A normát megsemmisítő határozat időbeli hatályát érintő szabályozás alóli kivétel – a konkrét normakontroll esetében – az ún. „*Anlassfall*”²⁶.

Az *Anlassfall* elbírálása során, azaz a normakontrollra okot adó ügyben a megsemmisítési döntés mindenképpen alkalmazandó, tehát azon ügyben, amely az adott norma alkotmányba ütközése miatti vizsgálat kiindulópontja volt, a megsemmisített norma a megsemmisítést követően már semmiképpen nem alkalmazható.

A VfGH gyakorlatában kiterjesztette az *Anlassfall* hatályt azokra az ügyekre is, amelyek a VfGH előtt az adott ügy nyilvános tárgyalásáig, illetve nem nyilvános elintézési forma esetén az érdemi ügyintézés (*Beratung*) megkezdéséig már folyamatban voltak.²⁷

Ezen ügyeket, amelyekre a VfGH az *Anlassfall* hatályt kiterjesztette, *Quasi-Anlassfall* megjelöléssel szokás emlegetni.

Hogy a gyakorlatban ez mennyit jelent, arra a következő példa is jó illusztrációt adhat. 2000. évben a polgári szolgálatot ellátókapidíját egy törvénymódosítás drasztikusan csökkentette 155 ATS-ről 43 ATS-re. Egy polgári szolgálatot ellátó személy panasza alapján a VfGH hivatalból indított normakontroll iránti eljárást, amelynek eredményeként a módosító törvényt megsemmisítette.²⁸

A VfGH az *ex officio* indított eljárás megkezdésére vonatkozó határozatát (*Prüfungsbeschluss*) 2001. 11. 29. napján hozta meg, az *Anlassfall*-on kívül addig kb. 200 további panasz érkezett, melyek mint *Quasi-Anlassfall*-ok, még osztották az *Anlassfall* előnyeit, azaz az ő esetükben a magasabbapidíj kellett alkalmazni a megsemmisítést megelőző időszakra is, míg a további mintegy 6800 polgári szolgálatot teljesí-

²⁴ VfGG 59. § (2) bekezdés, 64. § (1) bekezdés, 66. § 3. pont

²⁵ B-VG 140. § (6) bekezdés

²⁶ B-VG 140. § (7) bekezdés

²⁷ VfSlg 8234/1978, VfSlg 10.067/1984, VfSlg 10.616/1985

²⁸ Lásd: VfSlg 16.339/2001

tő személy esetében az *ex nunc* hatály beálltát követően kellett a megsemmisített norma helyébe lépő korábban hatályos normát alkalmazni.

Az *Anlassfall* hatály kiterjesztésének folyamata az újabb VfGH-gyakorlat szerint megállt, sőt az előzőekben írtakhoz képest abban bizonyos visszalépés történt.

A VfGH újabb gyakorlata szerint a kiterjesztett *Anlassfall* hatály esetében előfordulhatnak olyan esetek, amelyeknél „sem a jogrendszer megtisztításához való hozzájárulás, sem a VfGH működésében előforduló véletlenek kiküszöbölésének érdeke”²⁹ nem igazolhatja ezen kivétel fenntartását.

Így az olyan ügyek *Anlassfall*-al való azonos elbírálását, amelyekben a közigazgatási eljárást elindító kérelem csak a „*Prüfungsbeschluss*”³⁰ közzétételét követően kerül benyújtásra, a VfGH 2005 óta folytatott újabb gyakorlata szerint akkor sem biztosítja, ha a jogerős közigazgatási határozattal szembeni *Beschwerde*t (panasz tárgyalását lásd alább) még a „*Beratung*” megkezdésének időpontja előtt benyújtják a VfGH-hez.³¹

Az *Anlassfall* hatály alapján az azon egyedi ügyben érintettek, amely a konkrét normakontroll megindításához vezetett, mindenképpen kedvezőbb helyzetbe kerülnek azoknál, akiknek ügye esetleg azonos tényállás mellett, de nem került a normakontrollal összefüggésben a VfGH által elbírálásra, hiszen ez utóbbiaknak a normamegsemmisítés hatályának beállta előtt indult ügyeiben a norma alkotmányos kontrollja nem fog érvényesülni.

Az *Anlassfall* hatály fenti következményét nevezik *Ergreiferprämiének*, annak a jutalomnak, amely az időben konkrét normakontrollt kezdeményezőknél jut osztályrészül.

A *Quasi-Anlassfall* hatálytól megkülönböztethető a B-VG 140. § (7) bekezdésén alapuló ún. kibővített *Anlassfall* hatály, amely a VfGH határozatán alapulhat. A határozatban a VfGH ilyenkor azzal bővíti ki a hagyományos *Anlassfall* hatályt, hogy kimondja, hogy a megsemmisített normát a bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok a múltbeli tényállásokra sem alkalmazhatják.

A VfGH az *Anlassfall* hatály kibővítését általában akkor szokta alkalmazni, ha az *Anlassfall*-hoz hasonló ügyek vannak bíróság előtt folyamatban, de a bíróság az eljárási szabályok adta keretekkel összefüggésben az utólagos normakontroll iránti kezdeményezést még nem juttatta el a VfGH-hoz.

A norma megsemmisítésére vonatkozó határozatban a VfGH kivételesen a már jogerőre emelkedett hatósági határozatok tekintetében is elrendelheti a megsemmisítést. Ezt történt pl. a *Mindestkörperschaftssteuer* (minimál társasági adó) esetében is.³²

Az *Anlassfall* és az *Ergreiferprämie* jelensége alap-

ján párhuzam vonható VfGH-nak és az AB-nek a konkrét normakontroll körében folytatott gyakorlata között, amint erre Sólyom László is utalt³³.

A VfGH-nak lehetősége van a norma megsemmisítését *pro futuro* hatállyal megállapítani úgy, hogy ezáltal a jogalkotó számára a megsemmisített normát pótló, illetve kiegészítő szabály meghozatalára kijavítási határidőt (*Reparaturfrist*) biztosítson. Ez a határidő rendeletek esetében legfeljebb 6 hónap, törvények esetében legfeljebb 18 hónap lehet.³⁴

A VfGH-nak a B-VG 140. cikk (7) bekezdése alapján lehetősége van a norma *ex tunc* hatályú megsemmisítésére is.

A norma megsemmisítésével a korábban hatályos szabályok lépnek a megsemmisített norma helyébe kivéve, ha a VfGH határozata ezt kizárja.³⁵

A VfGH legfőbb közigazgatási bírósági hatásköre: a Beschwerde (panasz) elbírálása

Alkotmányban biztosított jogok megsértésével, törvénybe ütköző rendelet vagy törvénybe ütközően kihirdetett törvény (nemzetközi szerződés), alkotmány-sértő törvény alkalmazásával összefüggő jogsérelem miatt jogerős közigazgatási határozattal vagy a menekültügyi bíróság (*Asylgerichtshof*) jogerős határozatával szemben előterjesztett panasz (*Beschwerde*) elbírálása a VfGH hatáskörébe tartozik.³⁶

A *Beschwerde* intézménye bizonyos hasonlóságokat mutat a magyar alkotmányjogi panasz³⁷ intézményével, hiszen jogerős közigazgatási határozatokkal szemben meghatározott határidőn belül az alapul fekvő határozat miatt jogsérelmet szenvedett fél terjesztheti elő.

A VfGH-nak a *Beschwerde* elbírálására meghatározott hatásköre szélesebb az AB alkotmányjogi panasz elbírálására vonatkozó hatáskörénél, mivel az alapjogokat érintő jogsérelmen túlmenően további jogalapokat is tartalmaz (pl. alkotmány-sértő törvény vagy törvénybe ütköző rendelet alkalmazása összefüggő jogsérelem). Egyebekben viszont szűkebb ez a hatáskör, mert csak a jogerős közigazgatási határozatokra és a menekültügyi bíróságok jogerős döntéseire terjed ki a tárgyi hatálya, míg az AB az alkotmányjogi panasz körében a bíróságok jogerős határozatainak alapjogi felülvizsgálatára is kiterjedő hatáskörrel rendelkezik.

A *Beschwerde* a jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, a jogerős határozat kézhezvételét követő 6 héten belül terjeszthető elő, nincs halasztó hatálya, de a VfGH – ha ez nem sért közérdeket, és a határozat végrehajtása a panaszosnak aránytalan sérelmet okozna – külön kérelemre a sérelmezett határozat végrehajtását felfüggesztheti.

³³ Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Osiris, Budapest, 2001) 388. o.

³⁴ B-VG 139. cikk (5) bekezdés, és B-VG 140. cikk (5) bekezdés

³⁵ B-VG 140. cikk (6) bekezdés

³⁶ B-VG 144. és 144a. cikk

³⁷ Abtv 48. §

²⁹ B 844/05-4

³⁰ Utólagos normakontrollt hivatalból elindító VfGH-határozat

³¹ B 844/05-4

³² VfSlg 14.723, 15.061/1997.

A VfGH ügyforgalmában a *Beschwerde* elbírálása teszi ki a döntő mennyiséget, a 2009 végén a VfGH előtt folyamatban volt 2192 ügy közül 2035 ügy volt ilyen jellegű.³⁸

A lényegi különbség a *Beschwerde* és az alkotmányjogi panasz intézményei között az, hogy az alkotmányjogi panasz alapján az AB minden esetben utólagos konkrét normakontrollt végez, míg a VfGH normakontroll helyett magát a közigazgatási határozatot bírálja felül az említett jogalapok fényében.

Emiatt a *Beschwerde* – szemben az alkotmányjogi panasszal – nem hordozza magában azt a kettős jelleget, amelyet az AB 442/D/2000 AB végzésében³⁹ az alkotmányjogi panasznak tulajdonított, azaz hogy az egyrészt utólagos normakontrollra irányuló indítványt, másrészt jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét ügyben való kizárására vonatkozó kérelmet tartalmaz.

A hatásköri különbségek megjelennek a két alkotmánybíróság határozatában is: az AB az alkotmányjogi panasz alapján elvégzett konkrét utólagos normakontroll eredményeként a sérelmezett határozat meghozatala során alkalmazott alkotmányos sértő jogszabályt megsemmisíti és dönt az alkalmazási tilalom tárgyában, avagy az alkotmányjogi panaszt elutasítja.

A *Beschwerde* alapján a VfGH által meghozott határozat soha nem az alkotmányellenes jogszabályt, hanem mindig a *Beschwerde* által sérelmezett egyedi közigazgatási határozatot helyezi hatályon kívül, s nem a normát semmisíti meg.

A *Beschwerde*ben foglalt kérelem megalapozottsága esetén a VfGH vagy azt állapítja meg, hogy a panaszos alkotmányos jogát a sérelmezett határozat megsértette – ez történhet alapjogot sértő jogszabály alkalmazásával vagy a jogszabály alkotmányellenes hatósági jogértelmezésével, pl. hatósági önkény esete –, vagy azt állapítja meg, hogy a határozatot alkotmányba ütköző törvény vagy törvénybe ütköző rendelet alkalmazásával hozták, és ezzel a panaszos jogait megsértették. Utóbbi esetben a VfGH ennek tényét is megállapítja.

A fentiek miatt a *Beschwerde* alapján a VfGH nem utólagos normakontrollt végez, hanem a jogerős közigazgatási határozatot az alkotmányos alapjogok, illetve a jogforrási hierarchia követelményének betartása szempontjából bírálja felül. Ezen eljárása során az alkotmány rendelkezéseit – az alkotmányos alapjogokat és a jogforrási hierarchia szabályait – értelmezi a konk-

rét tényállásokra vonatkoztatottan, s ezzel a jogalkalmazás számára konkrét iránymutatást ad.

Az előzőeken túlmenően az igen nagy számban érkező *Beschwerdek* elbírálása során a VfGH-nak megnyílik a lehetősége arra, hogy a B-VG 139. cikke, illetve 140. cikke alapján hivatalból kezdeményezzen utólagos normakontrollt – amint e lehetőségre fentebb már utaltunk.

A *Beschwerde* elbírálása a VfGH számára jogcímet jelenthet az utólagos normakontroll *Prüfungsbeschluss* alapján hivatalból való megindítására, ez az eljárás azonban egyben már át is vezet VfGH-nak a *Beschwerde* alapján fennálló hatásköréből az utólagos normakontrollra vonatkozó hatásköréhez.

A két eljárás között annyi összefüggés mégis megmarad, hogy amennyiben a *Beschwerde*, mint *Anlassfall* alapján hivatalból megindított utólagos normakontroll a norma megsemmisítését eredményezi, ez a fentiekben már említett módon, az *Anlassfall* hatály eredményeként a VfGH az *Anlassfall*-nak minősülő valamennyi *Beschwerde* előterjesztőjének megadja az *Ergreiferprämie* kedvezményét.

Noha a *Beschwerde* és az alkotmányjogi panasz egymástól lényegében különböző tartalmú jogi eszköz, az *Ergreiferprämie* intézménye végeredményében alig különbözik az AB konkrét utólagos normakontroll keretében való eljárása során alkalmazott „az első mindent visz”⁴⁰ elvének érvényesülésétől, azzal, hogy az AB gyakorlatában a *Quasi-Anlassfall* hatály az egyes ügyek egyesítésével állhat be.⁴¹

Összegzés:

A VfGH Európa legidősebb, az AB pedig szinte legerősebb alkotmánybírói intézménye, s reményeink szerint az is marad.

A magyar szabályozás szerinti *actio popularissal* szemben az osztrák szabályozás a konkrét normakontroll egyéni kezdeményezését szigorú legitimációs feltételekhez köti, ezt a helyzetet azonban némileg elenyésztve a VfGH hivatalból elrendelhető norma felülvizsgálati hatásköre.

A két intézménynek az utólagos normakontroll körében betöltött hatásköreinek összevetése során a konkrét normakontroll keretében a norma *ex nunc* hatályú megsemmisítése esetén érvényesülő „*res iudicata*” hatás alapján az első kérelmező(k) privilegiált helyzete mindkét alkotmánybíróság gyakorlatában megtalálható.

³⁸ Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahr 2009: http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/2/6/5/CH0011/CMS1272439289928/taetigkeit-sbericht_vfgh_2009.pdf, megtekintés dátuma: 2011. 02. 03.

³⁹ ABH 2003. 1843, 1845.

⁴⁰ Köblös Adél: *Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz* in: Alkotmánybírósági Szemle 2010. 1. szám 131. o.

⁴¹ Köblös Adél: i. m. 132. o.

KRÓNIKA

Alkotmánybírósági hírek

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – az Országgyűlés által megválasztott két új tagjára tekintettel – a 2/2010. (X. 11.) Tű határozatában döntött állandó bizottságainak megváltozott összetételéről. Eszerint a bizottságok 2010. október 11-től az alábbi összetételben működnek:

A) az Ügyrendi Bizottság:

Elnök: Holló András,
tagok: Balogh Elemér, Stumpf István
Póttag: Lenkovics Barnabás

B) a Gazdasági és Személyügyi Bizottság:

Elnök: Bihari Mihály,
tagok: Kiss László, Lenkovics Barnabás
Póttag: Bragyova András

C) a Nemzetközi és Tudományos Bizottság:

Elnök: Kovács Péter,
tagok: Bragyova András, Lévy Miklós,
Póttag: Balogh Elemér

Az Alkotmánybíróság teljes ülése a 3/2010. (XI. 16.) Tű határozatával Bitskey Botondot az Alkotmánybíróság főtitkárává választotta.

BELFÖLDI ÉS KÜLFÖLDI KAPCSOLATOK

I. Az Alkotmánybíróság és tagjainak belföldi kapcsolatai

2010. november

Kiss László alkotmánybíró november 5-én „Az önkormányzatok a változó világban” címmel tartott előadást Pécsen a „20 éves a magyar önkormányzati rendszer” című konferencián.

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke november 18-án a Szegedi Tudományegyetem ÁJK által Kovács István emlékére rendezett ünnepi tudományos ülésen „Az Alkotmány és gyakorlata 20 év távlatában” címmel tartott előadást és elnökölt a plenáris emlékülésen.

November 23-án az ELTE ÁJK-n szervezett „Alkotmány és alkotmányosság” című konferencián „Az alkotmány védelme, az alkotmány stabilitása” című panel nyitóelőadását tartotta meg.

November 17-én az Alkotmánybíróságon mutatták be a Holló András alkotmánybíró és Balogh Zsolt alkotmánybírósi tanácsadó által szerkesztett „Értelmezett Alkotmány” című kiadványt.

Stumpf István alkotmánybíró november 18-án részt vett a XXI. Századi Intézet által szervezett „Új alkot-

mányt most vagy soha?” című kerekasztal-beszélgetésen a Terror Háza Múzeumban.

Holló András, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke november 23-án a PPKE JÁK-n megrendezett „Alkotmány – alkotmányosság” című konferencián moderátorként közreműködött.

Balogh Elemér alkotmánybíró előadott a november 24–29. között a Humboldt Kolleg szervezésében Szegeden megrendezett, „Verfassungstreues Strafrecht. Rechtsdenken des ungarischen Verfassungsgerichtes in Strafsachen (1990–2010)” című konferencián.

Stumpf István alkotmánybíró november 25-én a Magyar Tudományos Akadémia és az Óbudai Kulturális Központ szervezésében „Húsz éve szabadon Közép-Európában” címmel megtartott konferencián „Alkotmányozási dilemmák: a régi és az új Alkotmány” címmel tartott előadást. November 26-án a Pécsi Tudományegyetem ÁJK Doktori Iskolájában „A kormányzati rendszer korszerűsítésének perspektívái” címmel adott elő.

2010. december

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke december 8-án megnyitotta a Szegedi Tudományegyetem ÁJK-n szervezett „Őrzők és őrzöttek: az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás” című összehasonlító jogi konferenciát, és elnökölt a rendezvényen. Ezen alkalommal közreműködött Thomas Kadner Graziano–Bóka János: „Összehasonlító szerződési jog” című könyvének bemutatóján is.

Stumpf István alkotmánybíró december 20-án a Magyar Tudományos Akadémia Politikatudományi Intézetének szervezésében „Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és közjogi megközelítések” címmel megtartott konferencián levezető elnökként működött közre az „Alkotmányozás Magyarországon 1989–2010” szekcióban

2011. január

Kiss László alkotmánybíró január 18-án a sárvári várban tartott előadást „Kultúra – politikai kultúra – jogi kultúra” címmel.

2011. február

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke február 4-én a PPKE JÁK és a Pécsi Tudományegyetem ÁJK országos alkotmányjogi konferenciáján moderálta a „Bírószágok, ügyészség, alkotmánybíráskodás, országgyűlési biztosok” szekciót.

Az Agria Közéleti Akadémián február 7-én megnyitotta a szemesztert, és előadást tartott az alkotmányozás témakörében.

Lévay Miklós alkotmánybíró február 4-én „A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésekre” címmel adott elő a PPKE és a Pécsi Tudományegyetem közös konferenciáján.

Február 16-án a Mathias Corvinus Collegium szervezésében „Az új alkotmány, változások és lehetőségek” című konferencián Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke „Az Alkotmánybíróság helye az alkotmányos rendszerben” címmel, Lenkovics Barnabás alkotmánybíró „Ptk. és Alkotmány, ember- és társadalomkép” címmel tartottak előadást.

A konferencia keretében megrendezett kerekasztal-beszélgetésnek Stumpf István alkotmánybíró is meghívott résztvevője volt.

Stumpf István alkotmánybíró február 18-án a Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK „Az alkotmányozás dilemmái” című konferencián adott elő a „Jogállamiság és alkotmányozás” címmel.

Kiss László alkotmánybíró a Pécsi Tudományegyetem ÁJK-n február 2-án rendezett „Nyílt napon” „A hivatali nyelvről – kritikusan” címmel tartott előadást.

2011. március

Kiss László alkotmánybíró „A jogállamról jelen időben” címmel adott elő a Pécsi Értelmiségi Klub szigetvári csoportjánál március 2-án.

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke az ELTE Dísztermében a Rubicon mesterkurzus keretében „A hatalom korlátozásának kora újkori elméletei” címmel tartott előadást.

II. Az Alkotmánybíróság és tagjainak külföldi kapcsolatai

A) Hazai nemzetközi programok

2010. október

Október 20-án az Alkotmánybíróságra látogatott a Cseh Legfelsőbb Bíróság küldöttsége. A vendégeket az Alkotmánybíróság részéről Holló András helyettes elnök, valamint Kovács Péter és Lévay Miklós alkotmánybírák fogadták.

2010. december

December 1–3. között az Alkotmánybíróságra látogatott a Koszovói Alkotmánybíróság küldöttsége. Enver Hasani elnököt, Kadri Kryeziu elnökhelyettest és a koszovói testület bíró tagjait fogadta Paczolay Pé-

ter, az Alkotmánybíróság elnöke, valamint Stumpf István, Balogh Elemér és Kovács Péter alkotmánybírák.

December 10-én Budapestre látogatott az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottságának küldöttsége. A Carlo Casini bizottsági elnökből és európai parlamenti képviselőkből álló küldöttség megbeszélést folytatott az Alkotmánybíróságon is. A megbeszélésen részt vett Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, Holló András, az Alkotmánybíróság helyettes elnöke, valamint Bragyova András, Kovács Péter, Lévay Miklós és Stumpf István alkotmánybírák.

2011. január

Január 14-én az Európa Tanács küldöttsége látogatott az Alkotmánybíróságra. A küldöttséget Thorbjørn Jagland főtitkár vezette. A megbeszélésen az Európa Tanács részéről részt vett még Bjørn Berge főtitkári kabinetigazgató, Jeroen Schokkenbroek, az ET romaügyi képviselője. A küldöttséget Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke és Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtitkára fogadta.

2011. március

Március 4-én a Magyar Tudományos Akadémia és az Alkotmánybíróság közös szervezésében nemzetközi szakértői konferenciát rendeztek az alkotmányozás témakörében. A rendezvénynek a Magyar Tudományos Akadémia adott otthont, amelyen a Külügyminisztérium közreműködésének köszönhetően részt vettek a diplomáciai képviseletek is.

Március 30-án Sopronban került megrendezésre az osztrák és a magyar alkotmánybíróságok közötti évenként szokásos kétoldalú megbeszélés.

B) Külföldi események, programok

2010. október

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke október 14–17. között részt vett Velencében a Velencei Bizottság ülésén.

Október 20-án, Brüsszelben „Comité prévu a l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne” bizottsági tagságából eredő kötelezettségének tett eleget.

2010. november

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke november 25–26-án Pristinában (Kosovo) „Constitutional Justice in Internationalized Governance Structures in Kosovo and Beyond – Challenges and Comparisons” címmel rendezett konferencián „Challenges of Comparative Constitutionalism and Multi-level Governance in Transition States” címmel tartott nyitóelőadást.

Bragyova András alkotmánybíró november 17–21. között részt vett Szentpétervárott a XIII. Nemzetközi Alkotmányossági Konferencián.

2010. december

Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke eleget tett a december 2-án, Brüsszelben, M. Melchior, a Belga Alkotmánybíróság volt elnöke tiszteletére rendezett ünnepségre szóló meghívásnak.

2011. január

Január 16–18. között, az Alkotmánybíróságok 2. Világkonferenciájára, Rio de Janeiróba szóló meghívásnak Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke és Balogh Elemér alkotmánybíró tettek eleget. Az általános vitában Paczolay Péter elnök is felszólalt.

2011. február

Stumpf István alkotmánybíró egy könyvbemutató kapcsán Varsóban, február 24–25-én látogatást tett a Lengyel Alkotmánybíróságon, ahol találkozott Andrzej Rzeplinskiel, a lengyel Alkotmánybíróság elnökével és Stanislaw Biernat alelnökkel.

2011. március

Kovács Péter alkotmánybíró 2011. március 14-én a Toulouse-i Egyetem Jogtudományi Karán, március 15-én pedig az Albi Egyetem Jogtudományi Karán tartott előadást „A magyar Alkotmány és az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége” címmel.

Az Osztrák Köztársaság Alkotmánybírósága és a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága közötti kétoldalú kapcsolatok

A két alkotmányvédő testület közötti kapcsolatok a 2000-es évek elejére nyúlnak vissza és azt követően rendszeresnek mondhatóak. A találkozók a két alkotmánybíróság hagyományosan elnöki és alkotmánybírói szinten képviselteti magát, ami garanciát jelent a megbeszélések szakmailag megalapozott, magas szintjére.

A felek a kétoldalú tárgyalások helyszínéül – stílusosan – közös történelmi hagyományokkal rendelkező határ menti településeket választanak Nagycenkől Illmitzen, Kőszegen, Ruszton (Burgerland), Szombathelyen át Bécsig.

A megbeszélések témája változatos:

2002-ben a felek az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolatát, illetve az ezzel kapcsolatos osztrák és magyar alkotmánybírói tapasztalatokat vetették össze.

2004-ben az osztrák alkotmánybíróság képviselői számoltak be azokról az esetekről, amikor az alkotmányból nem vonható le következtetés a közösségi jognak a nemzeti joggal szembeni elsődlegességére, illetve azon tapasztalatokról, amikor az osztrák jog szerint közbenső ítélet szükséges a közösségi jog alkalmazásához.

2005–2006-ban az anyagi és alaki érvénytelenség alkotmányos szempontjai és konzekvenciái mellett az emberi méltósághoz való jog, valamint az információs önrendelkezési jog védelmére vonatkozó gyakorlatot vetették össze.

2008-ban az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás kapcsolatáról cserélték ki tapasztalataikat.

A 2004. május 7-én, Bécsben megtartott találkozón Németh Jánosnak, az Alkotmánybíróság korábbi elnökének, megbízatása lejártakor a „Nagy arany érdemjel válszalagon az Osztrák Köztársaság szolgálatáért” kitüntetést adományozták.

2005. május 11-én, Kőszegen Ludwig Adamovich elnököt – nyugdíjba vonulása után – a Magyar Köztársasági Érdemrend nagykereszt fokozatával tüntették ki.

A 2011. március végén, Sopronban megtartandó kétoldalú találkozón a felek kicserélik tapasztalataikat a kétharmados parlamenti többség idején működő alkotmánybíróságok lehetőségei tekintetében, illetve az Európai Unió joga és a nemzeti alkotmánybíróság viszonya kérdésében.

„A hatalommegosztás és az Alkotmánybíróságok, valamint más alkotmányos testületek függetlensége”

Dr. Brigitte Bierlein

az Osztrák Alkotmánybíróság elnökhelyettesének felszólalása

az alkotmánybíróságok Rio de Janeiróban, 2011. január 16–18. között megrendezett második kongresszusán
részletek¹

„[...] Jóllehet a legtöbb ország alkotmánya tartalmaz rendelkezést független és markáns hatáskörökkel rendelkező alkotmánybírósról, a függetlenség alkotmányos garanciáival együtt, a tények azt bizonyítják, hogy valójában nem mindegyik intézmény független, illetve képes távolságot tartani a politikai, illetve kormányzati hatásokkal szemben. Jó néhány nemrégiben létrehozott alkotmánybírósnak nemcsak a függetlensége, hanem a léte is kétséges manapság².

¹ Az előadás részleteit Dr. Brigitte Bierlein elnökhelyettes aszszony hozzájárulásával adja közre az Alkotmánybírói Szemle

² Például Közép-Ázsiában 2010-ben egy alkotmánybírói székletet megszüntettek, és Közép-Európában éppen most vitatott téma egy alkotmánybírói hatáskörének szűkítése.

Az egyik ok az lehet, hogy az autoriter rezsimek összeomlását követően sok országban nem telt el elegendő idő. A megelőző rezsimeket követő populisták politikuskok pedig nem ismerték, vagy nem ismerik fel hatalmuk morális korlátait.

A történelem azt mutatja, hogy a demokratikus hagyományok és az évekkel keresztlül kidolgozott, jól megalapozott esetjog azok az elemek, amelyek az alkotmánybírói függetlenségét képesek garantálni.

Tény azonban – és ezt egyértelműen hangsúlyozni kell –, hogy minden alkotmánynak azon a ki nem mondott kötelezettségen kell alapulnia, hogy az állami szervek mindegyike betölti alkotmányos szerepét, a „pacta sunt servanda” elvet követve. Az alkotmány-

bíróság döntéseit csak ebben az esetben fogják respektálni és teljes mértékben alkalmazni. Amennyiben az állami szervek nem töltik be alkotmányos funkcióikat, úgy nemcsak az alkotmányos igazságszolgáltatás, hanem maga az állam is veszélybe kerül.

Amennyiben ugyanaz a párt vagy több párt koalícióban birtokolja a kétharmados parlamenti és kormányzati többséget, az alkotmánybíróság függetlensége veszélyben van. Amennyiben a parlamenti többség elegendő az alkotmányos szabályok megváltoztatásához, a helyzet még kényesebb.

Ahogy több más államban, Ausztriában az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül az alkotmány rendelkezéseit, mivel az alkotmány maga az alkotmányos kontroll viszonyítási alapja. 1986 és 1999 között a két legnagyobb párt koalíciót alkotott, így kétharmados többséggel rendelkeztek a parlamentben. Ez a többség alkalmas volt az alkotmány módosítására is. A koalíciós partnerek rendre az alkotmánybírósági döntések következményeinek megszüntetésére használták többségüket oly módon, hogy az alapjogsértőnek minősített és megsemmisített törvényeket az alkotmány rendelkezésévé emelték, helyreállítva a *status quo*-t. Ez a gyakorlat – súlyos bírálatok közepette – lényegében az Alkotmánybíróság esetjogának az alkotmánymódosító hatalom általi korrekcióját jelentette. Előfordult az is, hogy alkotmányellenes rendelkezéseket tartalmazó törvények váltak alkotmánymódosítás révén az alkotmány részévé, *a priori* kikerülendő az alkotmányos kontroll lehetőségét.

Az osztrák alkotmány tartalmaz néhány alapelveket (a demokrácia, a föderalizmus, a jogállam elvei, de ilyen a köztársaság, a szabadság és a hatalommegosztás elve is). A normahierarchiában ezek az elvek megelőzik a többi alkotmányos szabályt, amely szabályok ezért nem lehetnek ellentétesek ezen elvekkel. A megváltoztathatatlan alapelvek eltörlése vagy alapvető módosítása az alkotmány teljes revíziójának minősül, amely a parlament általi elfogadást követően népszavazással válhat csak hatályossá³.

Egy demokratikus rendszerben a(z) alkotmányos jogalkotónak jelentős mérlegelési szabadságot kell kapnia. Az alkotmánybíráskodásnak azonban kulcs szerepe van a jogállamiság megőrzése szempontjából. Ha a parlament szisztematikusan felülírja az alkotmánybíróság határozatait, az megbéníthatja az alkotmánybíráskodást. Ezért az osztrák Alkotmánybíróság több határozatában is egyértelmű jelzést adott a parlament számára, rámutatva, hogy az ilyen jellegű jogalkotói eszközök együttesen az alkotmány teljes módosítását jelentik, jöllehet egyenként a jogalkotói aktusok nem lépik át az alkotmánymódosítás határát. Az Alkotmánybíróság egyik határozatában egy alkotmányos rendelkezést meg is semmisített a jogállamiság elvének sérelme miatt⁴.

Jöllehet az osztrák Alkotmánybíróság általában teljes mértékben respektálja a jogalkotó széles mérlegelési jogát, e döntéseiben mégis hangsúlyozta, hogy igényt tart az utolsó szóra ott, ahol az valóban jelentőséggel bír. [...]

Az alkotmánybíróság mint negatív jogalkotó

Az alkotmánybíráskodás a törvények alkotmányosságának vizsgálatát jelenti. Ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy nem mindig adható egyértelmű válasz arra a kérdésre, hogy egy törvény alkotmányos-e, avagy sem. Mégis kiegyensúlyozott bírói hatáskörét gyakorolva, az alkotmánybíróság feladata, hogy mindenre nézve kötelező választ adjon még a kétséges kérdésekre is. Amikor így jár el, az alkotmánybíróság szükségképpen érinti a jogpolitika, egyebekben a jogalkotót megillető területét. Ez azt mutatja, hogy a normakontroll – felismerve a szükséges bírói önkorlátozást – politikai funkciót is magában foglal.

Ilyen megfontolások fényében az alkotmánybíróság intézménye alapvető fontosságú, különösen ítékezésének politikai függetlensége szempontjából.

A jogalkotó mérlegelési szabadsága – bírói önkorlátozás

Az elmúlt évszázadban a hetvenes évek végéig az osztrák Alkotmánybíróság joggyakorlatát egyértelműen a bírói önkorlátozás jellemezte. A határozatoknak formális jellege volt, különösen az emberi jogok területén. Ezzel összefüggésben viszonylag széles jogalkotói mérlegelés érvényesült. Két politikailag érzékeny normakontroll-ügyben a hetvenes években (az abortusszal⁵ és az egyetemi szervezettel összefüggésben⁶) az Alkotmánybíróság visszautasította az eljárást. Ezeket a döntéseket hevesen támadta az ellenzéki konzervatív oldal és a jogtudomány is. Azzal érveltek, hogy az Alkotmánybíróság nem gyakorolta hatáskörét és így nem töltötte be alkotmányos feladatát az alkotmányosan garantált jogok védelmében. A kritikák helyesen mutattak rá arra, hogy a bírói önkorlátozás szintén politikai funkcióval bír, nevezetesen az aktuális politikai hatalom legitimálását jelenti.

A hetvenes évek végétől az Alkotmánybíróság esetei fokozatosan egyre inkább értékorientálttá váltak, azaz, hogy sokkal nagyobb jelentőséget tulajdonított az emberi jogoknak. Az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlatából átvett bizalomvédelem elvével és az arányosság elvével gazdagította saját esetjogát. Bár a jogalkotói mérlegelés elfogadottsága továbbra is megmaradt, egyre szűkebbé vált. Nem csoda, hogy ez a fejlődés is kritika tárgyát képezte.

Nem egyszerű megválaszolni azt a kérdést, hogy a jogalkotói mérlegelés meddig terjedhet, különösen az

³ Szövetségi Alkotmány 44.3. cikk

⁴ VfSlg.16327/2001

⁵ VfSlg 7400/1974

⁶ VfSlg 8136/1977

emberi jogok terén. Kétségtelen, hogy ezen a területen a jogalkotó ellentétes rendelkezéseket is életbe léptethet.

A kérdés, ami a jogalkotói mérlegelési szabadság korlátját illeti, szorosan összefügg a bírói önkorlátozás problémájával. Az alkotmánybíróságnak ott kell önkorlátozást gyakorolnia, ahol a vélemények megoszlanak abban a kérdésben, hogy vajon egy jogi probléma emberi jogi oldalról megközelíthető-e vagy sem.

Az emberi jogok értelmezése kapcsán az alkotmánybíróság akkor foglal el helyes álláspontot, ha hatásköreit – mint a hatalommegosztás rendszerében a hatalmi ágakat összekapcsoló elemeket – kiterjesztően fogja fel. Az emberi jogok olyan tartalmú értelmezése, amely az egyénnek a legszélesebb szabadságot nyújtja, lényegében a hatalommegosztás elvén alapul¹.

Alkotmányozás: Példák és lehetőségek komparatív szemszögből

(Nemzetközi szakértői konferencia az alkotmányozásról – Magyar Tudományos Akadémia, 2011. március 4. – Összefoglaló)

A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) székházában 2011. március 4-én a Magyar Tudományos Akadémia és az Alkotmánybíróság közös szervezésében az alkotmányozás témakörében nemzetközi konferenciát tartottak. A tudományos eszmecserét Trócsányi László, a Magyar Köztársaság párizsi nagykövete, volt alkotmánybíró, a Szegedi Tudományegyetem Alkotmányjogi tanszékének vezetője moderálta, hazai jogtudósok mellett francia, román, német és lengyel-amerikai politikusok, jogászok és más szakemberek is felszólaltak. A Külügyminisztérium közreműködésének köszönhetően a konferencián részt vettek a Magyarországra akkreditált külképviseletek is.

Trócsányi László megnyitójában hangsúlyozta, hogy európai kontextusban az egyes nemzeti alkotmányok szerves egységet alkotnak, a nemzeti alkotmányoknak a különbözőségük ellenére harmóniát kell alkotniuk. A nemzeti alkotmányoknak kifejezésre kell juttatniuk azt az alkotmányos örökséget, amelyet az európai bíróságok elismernek és védelmeznek. Az új magyar alkotmánynak tehát egyszerre kell magyarnak és európainak lennie.

A résztvevőket köszöntötte **Pálkás József**, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke.

Vitaindító előadást tartott **Szájer József** európai parlamenti képviselő, az új alkotmányt szövegező bizottság elnöke és **Navracsics Tibor** miniszterelnök-helyettes, közigazgatási és igazságügyi miniszter. A politikusok az új alaptörvény megalkotásának szükségességéről beszéltek, kiemelve az Alkotmánybíróságnak az elmúlt húsz évben, az alkotmányos jogállam megteremtésében és fenntartásában játszott kiemelkedő szerepét. Szájer József röviden felvázolta az új alkotmány legfontosabb pontjait. Ezek között hangsúlyos helyet foglal majd el a mindenkor kormányok kezét megkötő eszköz, amely meggátolja, hogy a kormányzatok a jövő nemzedékek előtt feléljék a gazdasági forrásokat, illetve az a tény, hogy az új alaptörvény alap-

jogi katalógusának alapját az Európai Unió Alapjogi Chartáját (Charta) mint a XXI. század legmodernebb emberi jogi dokumentuma jelenti.

Navracsics Tibor kormányzati oldalról a készülő alaptörvény tartalmát illetően fontosnak ítélte az új emberi jogi katalógus megalkotását, az eddigi közjogi jelleg érintetlenül hagyását (a parlamentarizmus,ancellárdemokrácia, konstruktív bizalmatlansági indítvány¹), a közpénzügyi fejezet alkotmányba foglalását, a család mint alkotmányos egység védelmét, és annak deklarálását, hogy a munka a társadalmi érvényesülés alapja.

A konferencia szakmai blokkjában **Csink Lóránt**² az alkotmányozás kontextusát és történeti jelentőségét, az Alkotmánybíróság jövőbeli szerepét, valamint az alapjogok párhuzamos védelmének és a gazdasági alkotmányosságnak a kérdését tekintette különösen hangsúlyosnak.

Carlo Casini³ előadásában elmondta, hogy a Lisszaboni Szerződés önmeghatározásában megjelölt alapértékek: emberi méltóság, szabadság, emberi jogok védelme az EU alapköveit jelentik. Az emberi jogok védelmére sok modell és megoldás létezik világszerte, mind-mind más-más kérdéseket tekint vitásnak. Az előadó kitért a magzati élet védelmének bonyolult problémájára, hangsúlyozta a magzati jogalanyiség alkotmányos elismerésének fontosságát is. Utalt az élethez való jog mint alapérték tartalmára és korlátozhatatlanságára, és ezzel összefüggésben kifejezte elismerését a magyar Alkotmánybíróság 61/1994-es határozatának érvelése kapcsán. Kijelentette, hogy az

¹ Mint megjegyezte, voltak viták a destruktív bizalmatlanság intézményének bevezetéséről, de a végső konszenzus az lett, hogy stabilabb lesz a rendszer működése az eddig alkalmazott megoldás érintetlenül hagyásával.

² Egyetemi adjunktus, PPKE JÁK.

³ EP-képviselő, az EP Alkotmányügyi Bizottságának elnöke. Casini ezenkívül a nemzetközi jog professzora, az emberi jogok és a bioetika kiváló ismerője.

Alapjogi Charta magyar alkotmányi megjelenése utal az európai szellemiség átvételére, s ezt a tendenciát helyesnek nevezte. Ugyanakkor kérdésként vetette fel, hogy ha a Charta bekerül a magyar alkotmányba, akkor arra is választ kell találni, hogy milyen körben lesz alkalmazandó.

Az alkotmányos igazságszolgáltatás magyarországi lehetőségei kapcsán, a normakontroll jövőbeli intézményes és eljárási kérdéseivel foglalkozott **Francis Delpérée**⁴ belga professzor, **Peter Huber**⁵ a német Szövetségi Alkotmánybíróság bírása, **Monica Luisa Macovei**, volt román EP képviselő és igazságügyi miniszter, **Dominique Rousseau** francia professzor⁶ és **Didier Maus**⁷ alkotmányjogász.

A külföldi előadók egyetértettek abban, hogy Kelt-Közép-Európában intézményesen – a decentralizált modellekkel szemben – az alkotmánybíráskodás monista, központosított megoldása vált sikeressé. Különböztek ugyanakkor a vélemények az alkotmánybíróságok hatáskörei és eljárási kérdése tekintetében.

Francis Delpérée a belga Alkotmánybíróság⁸ példáján mutatta be, hogy az egyéni kezdeményezések lehetőségét (pl. az ügy aktualitásának és a személyes érintettség bizonyításának előírásával) célszerű korlátok közé szorítani, valamint az ügyintézésre is rövid határidőket kell adni. Az Alkotmánybíróság 2010. őszi hatáskörének szűkítésével összefüggésben megjegyezte, hogy egy ilyen beavatkozás hátrányt okozhat egy ország nemzetközi megítélésében, s nemcsak jogi, hanem politikai következményekkel is járhat.

Peter Huber az Alkotmánybíróság hatásköreinek 2010. őszi korlátozását megengedhetetlennek minősítette, s az Alkotmánybíróság erős pozícióját fontos előfeltételnek tekintette ahhoz, hogy Magyarország az EU-ban szalonképes maradjon. Az új alkotmány normaszövegéhez kapcsolódóan a német alkotmánybíró kijelentette, hogy abban szabályozni kell az Alkotmánybíróság alapvető hatásköreit, ha Magyarország komolyan gondolja, hogy működő alkotmánybírósággal kíván megjelenni Európában.

Az Európai Uniónak az Európai Emberi Jogi Egyezményhez történő csatlakozása kapcsán az előadó a tagállamok nemzeti identitását, annak védelmét hangsúlyozta. A német felfogás szerint vannak „integráció-álló” kérdések, amelyekben nem lehet megszüntetni a nemzeti kompetenciát. Az Európai Unió Bírósága és a

strasbourgi bíróság közötti együttműködés pedig csak átgondolt ésszerűségi és célszerűségi szempontok kialakítása esetén képzelhető el azzal, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok megfelelő rangot kapnak az európai bírói fórumokkal szemben.

Amennyiben a Charta a nemzeti alaptörvény részévé válna, úgy az előadó felhívta a figyelmet az értelmezés veszélyeire. A gazdasági alkotmányosság kérdéskörére kitérve hangsúlyozta, hogy bizonyos gazdasági kérdések alkotmányos szinten történő szabályozása alkalmanként megoldhatatlan feladat elé állítaná a mindenkori kormányzatot és természetesen az Alkotmánybíróságot is.

Monica Luisa Macovei a peres eljárásokba „épített” alkotmányossági kontroll precíz, a visszaélésszerű joggyakorlást kizárni képes szabályozás kialakításának szükségességére figyelmeztetett. Kíváncsún tekintette ugyanakkor az Alkotmánybíróság függetlenségének megerősítését a politikai befolyással szemben, és kifejezetten kerülendőnek ítélte az Alkotmánybíróság és a politikai elit érdek-összeütközéseit.

Dominique Rousseau az előzetes és/vagy utólagos normakontroll előnyeit és hátrányait taglalta. Ebben a körben ismertette az előzetes normakontroll korábbi, valamint a megújult francia alkotmánybíráskodási modell legfontosabb elemeit, gyakorlati tapasztalatait, valamint buktatóit.

Utalt arra, hogy az előzetes kontroll bizonyos körben átpolitizálhatja az alkotmányossági vizsgálatot. Ezzel az alkotmánybíróság tarthatatlan helyzetbe kerülne, és nem jelentene valódi védelmet az alapjogok számára sem, hiszen a szabályozás esetleges hiányosságai előzetesen csak ritkán, sokkal inkább utóbb, az alkalmazás során kerülnek napvilágra. Az előadó szerint ezért az utólagos normakontrollt, annak racionalizált formáját szükséges előtérbe helyezni. Az előadó kifejtett álláspontja szerint a rendes bírói rendszerbe célszerű szűrőfunkciókat telepíteni: az ésszerűség azt követeli, hogy a bírák megítélésére legyen bízva az igénybe vett kontroll-lehetőségek megengedhetőségének vizsgálata.

A gazdasági alkotmányosság kérdésével összefüggésben az előadó utalt a tárgykörben folyó francia közéleti vitára, amelynek középpontjában az a kérdés áll, hogy vajon a költségvetési egyensúly befoglalható-e az alkotmányba? Az előadó kételyeit fogalmazta meg abban a tekintetben, hogy kereteken túl egy nemzeti alkotmány a költségvetési egyensúly biztosításának részletszabályait is tartalmazhatná.

Didier Maus⁹ kritikával illette a magyar Alkotmánybíróság hatásköreinek 2010-es szűkítését. Üdvözölte ugyanakkor az alkotmányozást. Hangsúlyozta azt is, hogy egy alkotmány legitimációjának növelésére, időtállóságának megteremtésére a népszavazás az alkalmas intézmény.

⁴ A belga Université Catholique de Louvain (UCL) professzora és a belga szenátus tagja a CDH színeiben. A Szegei Tudományegyetem *doctor honoris causa* címben részesítette 2002-ben.

⁵ A német alkotmánybíróság, a Bundesverfassungsgericht, bírása.

⁶ Az Université de Paris I. professzora

⁷ Elnök, Association Internationale de Droit Constitutionnel

⁸ Alkotmánybírósági formában (Cour Constitutionnelle) 2007. május óta működik az előtte Cour d'Arbitrage-nak, azaz Döntőbírósnak nevezett fórum. Az alkotmánybíróság elnevezés bevezetése csekély mértékben érintette a bíróság hatásköreinek átalakulását is.

⁹ Elnök, Association Internationale de Droit Constitutionnel

A konferencián elhangzott gondolatokat **Paczolay Péter**, az Alkotmánybíróság elnöke összegezte. Leszögezte, hogy az Alkotmánybíróság nem része a törvényhozásnak, s ezért nem is nyilatkozhat az alkotmányozást érintő kérdésekről. Hangsúlyozta azonban, hogy a testület 20 éves alkotmányértelmező gyakorlata nem hagyható figyelmen kívül az új alaptörvény megalkotásakor.

Az Alkotmánybíróság elnöke kitért arra is, hogy a testület szűkítést megelőző hatásköre semmivel nem volt szélesebb, mint más európai alkotmányvédő intézményeké. A teljes felülvizsgálati jogkör visszaállítása tehát a magyar alkotmányos rend lényegi biztosítója.

Utalt az *ex ante* kontroll veszélyeire, ezzel szemben meggondolandónak ítélte egyes nemzetközi szerződések kötelező előzetes vizsgálatát. Éppen a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény utólagos normakontrollja bizonyította egy ilyen eljárás célszerűségét.

Az Alkotmánybíróság hatásköreit tekintve nem „erősebb”, mint más európai alkotmányos fórumok, ezzel szemben az indítványozók köre valóban szokatlanul szélesnek nevezhető, amelyet indokolt valamilyen formában (pl. jogi érdekhez kötés) az új alaptörvény szintjén rendezni. Látni kell azonban, hogy az utólagos normakontroll szűkítése az alkotmányjogi

panasz kiterjesztésének a függvénye. Jelenleg az alkotmányjogi panasz individuális jogvédelmi eszközt az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti hatásköri viták miatt csak szűk körben, konkrét esetekben lehet igénybe venni, mint az utólagos normakontroll egy konkrét formáját alkalmazási tilalom kimondása mellett. Az alapjogok még teljesebb érvényesülésére és azok védelmének kiteljesítésére nyújtana lehetőséget a valódi (német típusú) alkotmányjogi panasz rendszerének meghonosítása hazánkban. Ezzel sem válna az Alkotmánybíróság „szuperbírósággá”, mivel a bírósági határozatokat kizárólag alapjogi szempontok alapján vizsgálná. Egy ilyen megoldás természetesen az Alkotmánybíróság eljárásának megújítását is igényelné.

Az elnök hangsúlyozta, hogy az új alaptörvénynek a közös európai alkotmányos hagyományokba kell illeszkednie, mert ez a magyar nép és Európa iránti közös elkötelezettségének bizonyítéka és biztosítója is egyben.

A konferenciáról készült összefoglalót
Sulyok Márton¹⁰
és az Alkotmánybírósági Szemle Szerkesztősége
készítette

¹⁰ Gyakornok, egyetemi tanársegéd, SZTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszék

Az Alkotmánybíróság intézményével, illetve gyakorlatával kapcsolatos hivatkozások (válogatás)

I. Az Alkotmánybíróság határozatának vagy gyakorlatának recepciója

Balogh Zsolt:

Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog
Iustum Aequum Salutare 2010/4. 35–44. p.

4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71 41. p.; 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 401–402 42. p.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280 42. p.; 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31 42. p.; 46/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000, 353 42. p.; 27/1990. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1991, 187, 189 44. p.; 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107, 111 44. p.; 43/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 497, 500–501 44. p.; 144/2008. (XI. 26.) AB határozat, ABH 2008, 1107, 1132 44. p.

Kovács, Péter:

La dignité dans la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle

Iustum Aequum Salutare 2010/4. 135–150. p.

8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42–45 135. p.; 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46–49 136. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88–114 136. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297–341 137., 141., 142. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59–71 138. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167–181 138. p.; 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192–203 139. p.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197–218 139. p.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376–389 140., 141. p.; 22/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 89–106 140., 141. p.; 36/2000. (X. 27.) AB határozat, ABH 2000, 241–292 141. p.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235–312 142. p.; 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 536–564 142. p.; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464–506 143. p.; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690–787 144. p.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329–343 145. p.; 1074/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 1669–1685 145. p.; 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82–87 146. p.; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203–1239 147. p.; 32/2010. (III. 25.) AB határozat 149. p.; 43/2010. AB határozat 149., 150. p.; 54/2008. (XII. 17.) AB határozat 150. p.

Sziklay Júlia:

Az állami információpolitika alkotmányos korlátai
Jog – Állam – Politika 2. évf. 2010/4. 73–90. p.

2/1990. (II. 18.) AB határozat 76. p.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat 76. p.; 11/1992. (I. 30.) AB határozat

76. p.; 7/1991. (XII. 28.) AB határozat 77. p.; 8/1991. (III. 5.) AB határozat 77. p.; 20/1990. (X. 4.) AB határozat 77. p.; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat 77., 78. p.; 34/1994. (VI. 24.) AB határozat 77., 80. p.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat 77., 79., 87. p.; 46/1995. (VI. 30.) AB határozat 77. p.; 983/B/1990. AB határozat 78. p.; 29/1994. (V. 20.) AB határozat 79. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat 79. p.; 32/1992. (V. 29.) AB határozat 79., 80. p.; 18/1997. (III. 19.) AB határozat 79. p.; 23/1999. (VI. 30.) AB határozat 79. p.; 65/2002. (XII. 3.) AB határozat 80. p.; 24/1998. (VI. 9.) AB határozat 80. p.; 1049/B/1997. AB határozat 80. p.; 19/1995. (III. 28.) AB határozat 80. p.; 15/1995. (III. 28.) AB határozat 80. p.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat 80. p.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat 81. p.; 22/2004. (VI. 19.), ABH 2004, 367, 370, 371 81. p.; 56/B/1999. AB határozat 81. p.; 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABK 1994. június, 277 87. p.

Papp Imre:

Az Alkotmánybíróság határozata a jogalkotási törvény alkotmányellenességéről

Jogesetek Magyarázata 2010/4. 3–18. p.

121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABK 2009. december, 2080 3. p.; 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454 6. p.; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABH 1999, 90 6. p.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25 6. p.; 37/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 480 6., 10. p.; 124/2008. (X. 14.) AB határozat, ABH 2008, 988 6., 11. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59 6. p.; 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421 7. p.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146 7. p.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170 7. p.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45 7. p.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387 7. p.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325 7. p.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 202 7. p.; 49/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 556 7. p.; 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493 7. p.; 613/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 3107 7. p.; 125/B/2002. AB határozat, ABH 2007, 2285 7. p.; 467/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2526 7. p.; 1025/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1456 7. p.; 793/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 777 7. p.; 26/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 669 7. p.; 26/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1321 7. p.; 2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41 7. p.; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 409 7. p.; 12/2005. (IV. 6.) AB határozat, ABH 2005, 134 7. p.; 19/2005. (V. 12.) AB határozat, ABH 2005, 644 7. p.; 45/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 946 7. p.; 1621/E/1992. AB határozat, ABH 1993, 765

7. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256 7. p.; 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273 7. p.; 61/2006. (XI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 674 7. p.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 87 8. p.; 144/2008. (XI. 26.) AB határozat 11. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 12. p.; 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 117 13. p.; 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275 15. p.; 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175 16. p.; 1/2001. (I. 17.) AB határozat 16. p.; 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46 16. p.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73 16. p.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280 16. p.

Zakariás Kinga–Potje László:

A jogegységi határozatok alkotmánybírósági felülvizsgálata

Jogtudományi Közlöny 65. évf. 2010/10. 482–492. p. 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504 482., 483., 485., 487. p.; 4/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 41, 49 482. p.; 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275 483. p.; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 276 483. p.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146 484. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256 484. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59 484. p.; 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1992, 192 484. p.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376 484. p.; 826/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 662 484. p.; 994/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 675 484. p.; 1487/D/1995. AB határozat, ABH 1999, 543 484. p.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634 484. p.; 1002/E/2006. AB végzés, ABH 2008, 3771 484. p.; 20/1997. (III. 9.) AB határozat, ABH 1997, 85 484. p.; 31/1997. (V. 16.) AB határozat, ABH 1997, 154 484. p.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 60 484. p.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294 485. p.; 40/2007. (VI. 20.) AB határozat 485. p.; 606/B/2006. AB határozat 485. p.; 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 786 486. p.; 12/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 163, 171 487. p.; 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551, 575–576 487. p.; 679/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2753 488. p.; 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABK 2009. március, 221 488. p.; 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205 489. p.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44 489. p.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364 489. p.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423 489. p.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429 489. p.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200 489. p.; 804/D/2008. AB határozat, ABK 2009. november, 2052 490. p.; 536/B/2006. AB végzés, ABH 2007, 2752 490. p.; 1056/B/2006. AB végzés, ABH 2007, 2752 490. p.; 870/B/2004. AB végzés, ABH 2008, 3482 490. p.; 1377/B/2008. AB végzés, ABK 2009. április, 502 490. p.; 1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 906 491. p.; 298/B/1994. AB határozat,

ABH 1994, 700 491. p.; 880/B/1992. AB végzés, ABH 1996, 804–806 491. p.

Boóc Ádám:

Észrevételek a Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának 35/2010. (III. 31.) AB határozatához

Jogtudományi Közlöny 65. évf. 2010/10. 521–523. p.

Fazekas János:

A miniszterelnök jogállásának ellentmondásai egy alkotmánybírósági határozat kapcsán

Jogtudományi Közlöny 65. évf. 2010/11. 583–593. p. 37/2006. (IX. 20.) AB határozat 583. p.; 122/2009. (XII. 7.) AB határozat 583. p.; 55/2004. (XII. 13.) AB határozat 585. p.; 121/2009. (XII. 17.) AB határozat 587. p.; 36/1992. (VI. 20.) AB határozat 587. p.; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat 587. p.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat 588. p.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat 588. p.; 7/2004. (III. 24.) AB határozat 588. p.

Sulyok Tamás:

Az ügyvédi hivatás közjogi helyzete az Alkotmánybírósági döntések fényében

Jogtudományi Közlöny 66. évf. 2011/1. 40–49. p. 11/1992. (III. 5.) AB határozat 40., 44., 45. p.; 428/B/1998. AB határozat, ABH 2004, 1236 41., 42., 43., 47. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat 42. p.; 8/2004. (III. 25.) AB határozat 42. p.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat 43., 44. p.; 22/1994. (IV. 16.) AB határozat 43., 44., 45., 46., 47., 48. p.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat 44., 47., 49. p.; 52/1996. (XI. 14.) AB határozat 45. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat 45. p.; 365/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1147 46. p.; 37/1997. (VII. 1.) AB határozat 49. p.; 21/1994. (IV. 16.) AB határozat 49. p.

Kilényi Géza:

Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenség-ről szóló tanulmányhoz

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/4. sz. 13–18. p. 3/2004. (II. 17.) AB határozat 17. p.

Kocsis Miklós:

Alkotmányellenes a különadó-törvény

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/4. sz. 56. p. 184/2010. (X. 28.) AB határozat 56. p.

Hámori Antal:

A „bejegyzett élettársi kapcsolat” szabályozásának alkotmánybírósági megítélése és szabályozásának vi-tás kérdései

Magyar Jog 58. évf. 2011/2. 93–102. p. 75/2007. (X. 19.) AB határozat 93. p.; 14/1995. (III. 13.) AB határozat, ABH 1995, 82, 84 93., 97., 98., 99. p.; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat 93., 99. p.; 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42 94., 98. p.; 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48–49 94. p.; 32/2010. (III. 25.) AB határozat 95. p.; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat 95., 98., 99. p.;

21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74, 86 96., 97., 100. p.; 37/2002. (IX. 4.) AB határozat 100. p.

II. Egyéb hivatkozások az Alkotmánybíróság gyakorlatára

Tordai Csaba:

A választási rendszer reformja

Fundamentum 2010/3. sz. 27–38. p.

22/2005. (VI. 17.) AB határozat 30. p.; 3/1991. (II. 7.) AB határozat 38. p.

Pázmándi Kinga:

A média-tartalomszabályozás hazai modelljének néhány aktuális elméleti kérdéséről

Gazdaság és Jog 19. évf. 2011. 1. sz. 18–22. p.

37/1992. (VI. 10.) AB határozat 20. p.

Fröhlich Johanna:

A demokrácia fogalom értelmezési tartományának bővítése: relativizálódás vagy garancia?

Iustum Aequum Salutare 2010/3. 17–24. p.

23/1994. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1994, 376 22. p.; 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862 22. p.; 1260/B/1997. (II. 9.) AB határozat 22. p.

Zakariás, Kinga:

Die Problematik des Verhältnisses der Grundrechte zum Privatrecht im Ungarischen Recht

Iustum Aequum Salutare 2010/3. 227–244. p.

36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 209 227. p.; 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 258, 278 229., 231., 232., 233. p.; 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74 230., 236. p.; 28/1994. (XII. 17.) AB határozat 232. p.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227., 229., 232., 234. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 93 233. p.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 182 233., 234. p.; 34/1992. (VI. 1.) AB határozat, ABH 1993, 192, 201 234. p.; 4/1993. (II. 16.) AB határozat, ABH 1994, 48, 55 234. p.; 154/2008. (XII. 17.) AB határozat 234., 235. p.; 277/D/1995. AB határozat 234., 236., 239. p.; 15/1993. (III. 12.) AB határozat 234. p.; 29/1999. (X. 6.) AB határozat 234. p.; 58/2001. (XII. 7.) AB határozat 234. p.; 430/B/1993. AB határozat 235. p.; 23/1991. (V. 18.) AB határozat 236. p.; 8/1990. (IV. 23.) AB határozat 236. p.; 23/1995. (IV. 5.) AB határozat 237. p.; 57/1991. (XI. 8.) AB határozat 238. p.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat 238. p.; 38/1993. (VI. 1.) AB határozat 238. p.; 31/1991. (VI. 5.) AB határozat 238. p.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat 239. p.

El Beheiri, Nadja:

La dignità umana come vittoria della virtù sul vizio. Alcuni esempi dalla Republic Romana

Iustum Aequum Salutare 2010/4. 53–57. p.

23/1990. AB határozat 53. p.

Hajas Barnabás:

Csak a „kivett” a kivétel? – Megjegyzések a gyűlekezési törvény hatálya alá nem tartozó rendezvények megítéléséhez

Iustum Aequum Salutare 2010/4. 257–276. p.

4/2007. (II. 13.) AB határozat 262. p.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat 271., 272. p.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat 275. p.

Blutman László:

Bírói jogalkalmazás és szöveghű értelmezés

Jogesetek Magyarázata 2010/4. 94–104. p.

31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137 99. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261 99., 102. p.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142 99. p.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 153 100. p.; 17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 86 100. p.; 53/1991. (X. 31.) AB határozat, ABH 1991, 266, 267 100. p.; 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65–66 100. p.

Petrétei József:

A köztársasági elnök, mint a nemzet egységének kifejezője

Jogtudományi Közlöny 65. évf. 2010/11. 540–548. p.

48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 189, 197 540., 546., 547. p.; 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620, 629 540., 547. p.; 13/2000. (V. 12.) AB határozat 542. p.; 156/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 217 545. p.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 209, 211 546. p.

Petrétei József:

A köztársasági elnök mint Magyarország államfője

JURA 16. évf. 2010/2. 82–96. p.

56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 392, 393 90. p.; 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51, 54 90. p.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138 91. p.; 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137 91. p.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 213 95. p.; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 189, 2201 95. p.

Chronowski Nóra–Drinóczi Tímea–Zeller Judit:

Túl az alkotmányon...

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/4. sz. 1–12. p.

184/2010. (X. 28.) AB határozat 1. p.; 1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 818–820 10., 11. p.; 23/1994. (IV. 29.) AB végzés, ABH 1994, 376 10. p.; 14/2003. (IV. 9.) AB végzés, ABH 2003, 93 11. p.; 613/B/2004. AB végzés, ABH 2004, 2131 11. p.; 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013, 1024 12. p.

Koltay András:

A médiaalkotmányról

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/4. sz. 19–26. p.

20/1997. (III. 19.) AB határozat 20. p.; 1/2007. (I. 18.) AB határozat 24., 25. p.; 46/2007. (VI. 27.) AB

határozat 24. p.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat 24. p.; 1006/B/2001. AB határozat 24. p.; 57/2001. (XII. 5.) AB határozat 26. p.

Smuk Péter:

Kis magyar parlamentarizmus

Közjogi Szemle 3. évf. 2010/4. 62–64. p.

38/1993. (VI. 11.) AB határozat 62. p.; 936/B/2004. AB határozat 63. p.; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat 64. p.; 130/2008. (XI. 3.) AB határozat 64. p.; 82/2009. (VII. 15.) AB határozat 64. p.

Zakariás Kinga:

Az emberi élet, mint kár?

Magyar Jog 57. évf. 2010/11. 655–668. p.

42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 526 658., 665 p.; 23/2009. (III. 6.) AB határozat 665., 666., 667. p.; 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 786, 796 665. p.; 679/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2753 666. p.; 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 210 666. p.; 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990, 136, 137 666. p.; 64/1991. (XII. 7.) AB határozat, ABH 1991, 297 666., 667., 668. p.; 75/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376 666. p.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 339 666., 667. p.; 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 45 667 p.; 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690 667. p.; 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003, 235 667. p.; 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 536, 549 667. p.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 51 667. p.; 108/B/2000. AB határozat, ABH 2004 1404, 1420 668. p.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251 668. p.; 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256 668. p.

Zlinszky János:

Iktassák Alkotmányba a lakhatáshoz való jogot?!

Magyar Jog 57. évf. 2010/11. 669–673. p.

44/2004. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2004, 668 670. p.; 1115/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 551 670. p.; 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, ABH 2000, 329 673. p.

Gellér Balázs József–Bárányos Bernadett:

A pótmagánvád hatályos szabályozásának egyes problémáiról

Magyar Jog 57. évf. 2010/12. 741–746. p.

14/2002. (III. 20.) AB határozat 745. p.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat 745., 746. p.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77 745. p.; 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 172 745. p.; 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 2050 745. p.; 534/E/2001. AB határozat, ABH 2002, 1238 745. p.; 35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175 745. p.; 72/B/2004. AB határozat 745. p.; 9/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 38 746. p.; 1319/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 690 746. p.; 1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 115, 120 746. p.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat 746. p.

Fröhlich Johanna:

A kampánycsend és a közérdekű adatokhoz való hozzáférés

Magyar Jog 57. évf. 2010/12. 747–751. p.

6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98 749. p.; 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279 750. p.; 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 106 751. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170 751. p.

Temesi István:

Gondolatok az önkormányzati alapjogokról

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 12. sz. 24–35. p.

1/1993. (I. 13.) AB határozat 28., 30., 33. p.; 18/1993. (III. 19.) AB határozat 29., 30. p.; 22/1993. (III. 19.) AB határozat 29. p.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat 29., 31., 33., 34. p.; 34/1993. (V. 28.) AB határozat 29. p.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat 29. p.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat 30., 33. p.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat 30., 33. p.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat 30., 33. p.; 1/2001. (I. 17.) AB határozat 30. p.; 1320/B/1990. AB határozat 30. p.; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat 31., 32. p.; 47/2001. (XI. 22.) AB határozat 33., 34. p.; 2/1997. (I. 22.) AB határozat 33. p.

Szalóki Kitti:

Környezetvédelem a magyar alaptörvényben

Ügyészek Lapja 17. évf. 2010. 6. sz. 51–60. p.

28/1994. (V. 20.) AB határozat 52., 53., 56., 58. p.; 996/B/1990. AB határozat 54. p.; 27/1995. (V. 15.) 54. p.; 1256/H/1996. AB határozat 54. p.; 48/1998. (XI. 23.) AB határozat 55. p.; 14/1998. (V. 8.) AB határozat 56. p.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat 57. p.; 106/2007. (XII. 20.) AB határozat 57. p.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat 59. p.

A válogatás az alábbi időszaki kiadványok feldolgozásával készült:

Acta Juridica Hungarica Vol. 51. 2010. No. 3

Családi Jog 8. évf. 2010. 4. sz.

Fundamentum 2010/3. sz.

Gazdaság és Jog 18. évf. 2010. 9–10., 11. sz.

Gazdaság és Jog 19. évf. 2011. 1. sz.

Infokommunikáció és Jog 2010/5., 6. sz. (40., 41. sz.)

Iustum Aequum Salutare 6. évf. 2010/3., 4. sz.

Jog – Állam – Politika 2. évf. 2010/4. sz.

Jogesetek Magyarázata 1. évf. 2010/3., 4. sz.

Jogtudományi Közlöny 65. évf. 2010. 10–12. sz.

Jogtudományi Közlöny 66. évf. 2011/1., 2. sz.

JURA 16. évf. 2010. 2. sz.

Közjegyzők Közlönye 14. évf. 2010. 6. sz.

Közjegyzők Közlönye 15. évf. 2011.

Közjogi Szemle 3. évf. 2010. 4. sz.

Magyar Jog 57. évf. 2010. 10–12. sz.

Magyar Jog 58. évf. 2011. 2. sz.

Új Magyar Közigazgatás 3. évf. 2010. 8–12. sz.

Ügyészek Lapja 17. évf. 2010. 6. sz.

CONTENTS

DECISIONS. 7

Decision 590/B/2007. AB

In the case of foundations established prior to 1 January 1994 by the Parliament, the Government, any ministry or by any local government, the founders are bodies of public authority and the property of the foundation is “public” property. The special rules pertaining to termination serve the purpose of the more efficient enforcement of the aims of public interest specified by the bodies of public authority as well as the more profitable utilisation of the property designated for the realisation of these aims. The provisions in question do not violate the right to property and the prohibition of discrimination and neither do they result in the misuse of legislative power. [Article 2 para. (1), Article 13 para. (1), Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 1 para. (6) of Act LXV of 2006] 7

Decision 898/B/2009. AB (Income typical to the activity)

I. Regarding the determination of the obligation of tax payment, as long as there is a direct link between the income resulting from the tax subject’s occupation or income-oriented activity and the basis of the tax, the legislator remains within the constitutional limits.
II. If the regulation on the payment of a tax, a duty or other public revenue payable is in compliance with the Constitution’s requirements on the bearing of public burdens, then it is deemed to be in line with the right to property as well. [Article 2 para. (1), Article 9, Article 13, Article 70/A, Article 70/I of the Constitution, Section 2 para. (4), Sections 7, 8, 17, Section 111 para. (3), Section 117 paras (1)–(2), Section 118 paras (1)–(2), Section 119, Section 122 paras (1)–(2), Section 169, Section 177 item h) of Act LXXVII of 2009 on the amendment of Acts of Parliament aimed at reforming the system of bearing public burdens, Section 3 para. (1) item a) ab), para. (4) of Act LXVI of 1998 on the healthcare contribution, Section 4 item q) of Act LXXX of 1997 on the beneficiaries of the social security benefits and of private pension and on the coverage of these services]. 8

Decision 163/2010. (IX. 15.) AB

A question related to establishing or changing an organ or the establishment of its internal structure, is a question on the organisational structure, therefore it cannot be the subject of a national referendum. [Article 28/C para. (5) item d) of the Constitution, Decision 418/2009. (X. 29.) OVB] 11

Decision 169/B/2005. AB

I. In the ex post facto normative review process, the ex nunc annulment, as a legal effect, does not contradict the constitutional requirement of legal certainty. In its jurisprudence, the Constitutional Court has implemented the interpretation of the statutory provisions upon which the ex tunc annulment is based, and the Constitutional Court applies it coherently.
II. The rule which provides for the possibility of ordering mandatory review in the criminal procedure and does not provides for the same in the civil procedure in the case of the unconstitutionality of a statutory regulation, is not considered to be discriminatory.
III. Although the constitutional complaint is an extraordinary legal remedy, the existence of it does not follow necessarily from the fundamental right to legal remedy. At the same time, when enforcing the constitutional complaint, the legislator must secure the procedural framework that make it able to fulfil its function as a legal remedy. [Article 2 para. (1), Article 57 para. (5), Article 70/A para. (1) of the Constitution, Section 43 para. (3), Section 43 para. (4) of Act XXXII of 1989]. 11

Decision 329/B/2007. AB

It is not against the requirement of the rule of law that the tax authority may impose a default fine on the tax subject when the contents of the taxpayer’s motion of taking evidence is not supported by the related investigation performed in the course of the assessment. [Article 2 para. (1) of the Constitution; Section 172 para. (1) item l) of Act XCII of 2003] 12

Decision 169/2010. (IX. 23.) AB

In the Act on attorneys-at-law, the provision prohibiting the hearing of the attorney-at-law regarding any fact or data he or she had learnt as a defence lawyer – even in the case of acquitting – facilitates the enforcement of the constitutional rights connected to fair trial and to defence, and it can be regarded as a proportionate limitation of the right to self determination. This provision may not be neglected in the course of applying the Civil Procedure Code's rule on the witness's right to reject making a testimony. [Article 2 para. (1), Article 54 para. (1), Article 57 para. (1) and (3) of the Constitution; Section 170 para. (1) item c) of Act III of 1952, Section 8 para. (3) of Act XI of 1998, Section 81 para. (1) item b) of Act XIX of 1998]13

Decision 172/2010. (IX. 23.) AB

No referendum may be initiated in the question of removing judges from their office. The legal status of judges is not merely a question of statutory legislation, it is the personal-organisational safeguard of the independence of the persons who embody a separate branch of power based on the Constitution. The operation of the judiciary independently from any external influence is an unconditional requirement and essentially it enjoys absolute constitutional protection. [Article 50 para. (3) of the Constitution, Decision 338/2010. (IV. 23.) OVB]14

Decision 173/2010. (IX. 30.) AB

The Act on waste management does not allow the local government's assembly of representatives to adopt a regulation providing for an enforcement method other than collection as taxes regarding the outstanding fees. Therefore such a regulation is against of a statutory regulation of higher level, thus violating Article 44/A para. (2) of the Constitution. [Article 44/A para. (2) of the Constitution; Section 26 para. (1) of Act XLIII of 2000; Section 32 para. (9) of the Decree 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy.]15

Decision 809/E/2008. AB

The prohibition of discrimination and the right to health do not justify the general limitation of the exposition time – spent in the risky job – of the employees employed under health-damaging risks, when the various levels of the regulations provide for securing working conditions that mitigate the risks. [Article 70/A, Article 70/B para. (2), Article 70/D of the Constiution, Section 88 para. (4) item dm) of Act XCIII of 1993, Act C of 1999]15

Decision 1213/B/2006. AB

I. The freedom of choosing one's physician is enforced differently with regard to the services of family doctors and hospital services. In the latter case – in view of the different nature of hospital services – although the freedom of choosing one's physician is related to human dignity and the right to physical integrity, it cannot be regarded as a manifestation of the right of self-determination.
II. In the case of examining the procedural invalidity of an Act of Parliament the factors of elapsing of time since the act's promulgation and upholding the legal relations established under the Act also has to be taken into account. [Article 54 para. (1), Article 70/A of the Constitution, Section 19 para. (3), Section 23 item b), Section 25 para. (6) of Act LXXXIII of 1997]16

Decision 180/2010. (X. 20.) AB

I. The annulment of the authorization contained in the Act on road traffic regarding the establishment of parking fees and surcharges in local government's decrees, influences the constitutionality of the local regulations adopted on an unconstitutional statutory basis.
II. It is not against the principle of legal certainty and the equality before the law to provide that a procedure of the uniformity of law may be started if a board of the Supreme Court aims to defer in a legal question from the decision of another judging board of the Supreme Court.
III. The parties' right to turn to court is not affected by the rules in the Civil Procedure Code excluding extraordinary judicial review on the basis of the subject of the litigation. [Article 2 para. (1); Article 57 para. (1) of the Constitution; Section 29 para. (1) item b) of Act LXVI of 1997; Section 271 para. (3) of Act III of 1952; the local government's decree of Kaposvár city of county rank 25/1999. (X. 29.)]17

Decision 143/B/2005. AB

The constitutional protection of legal certainty and of the acquired rights may not be interpreted so as not to allow any change of the legal relations established in the past. Ordering the mandatory professional training of physicians is in line with the state's constitutional obligation to provide for its citizens the highest possible level of physical and mental health. [Article 2 para. (1), Article 9 para. (2), Article 70/A para. (1) and Article 70/B para. (2) of the Constitution; Decree 52/2003. (VII. 22.) EszCsM]18

Decision 1036/D/2005. AB

I. Originating from the right to turn to court and the constitutional right of contractual freedom, the contracting parties may agree on choosing the court of arbitration as the forum of settling their legal debate.
 II. The necessity to regulate in an Act of Parliament the court of arbitration's fee may not be deducted from the constitution. [Article 2 para. (1), Article 50 para. (1), Article 57 para. (1) of the Constitution, Section 42 para. (2) item d) of Act LXXI of 1994; Act XCIII of 1990]19

Decision 1152/B/2007. AB

The injured party's right to legal remedy is not violated when he or she may not appeal against the decision rejecting the exclusion of a judge. [Article 2 para. (1), Article 8 para. (1), Article 57 paras (1) and (5) of the Constitution, Section 24/A para. (3) of Act XIX of 1998]20

Decision 35/B/2008. AB

It is not against the prohibition of discrimination when the local government's decree on municipality solid waste management provides for the mandatory use of the service for the owners of resort houses as well. The possibility of individually deploying one's own waste can only be used within the limits specified in the local government's decree. [Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 20 para. (2) of Act XLIII of 2000; Section 3 para. (3), Section 5 para. (5) and Section 6 para. (4) of the local government decree of the assembly of representatives of Velence town 39/2004. (XII. 31.)]22

Ruling 1123/F/2010. AB

The Constitutional Court has no competence to eliminate the collision of competences in the procedures falling under the scope of Act on public administration procedure and to designate the competent body. [Section 50 of Act XXXII of 1989; Section 24 of Act CXL of 2004]23

Decision 183/2010. (X. 28.) AB (the mandate of the deputy presidents of the Office of Economic Competition)

The requirements regarding the changing of the period fixed in the appointment are not enforced in the same way in the cases of the leaders of certain state organs. The new title of revocation established for the purpose of the temporal harmonisation of the periods of appointment of the president and the deputy presidents of the Office of Economic Competition may not be applied on the appointment of the deputy presidents in office. [Article 2 para. (1) of the Constitution; the Bill No. T/369 adopted by the Parliament on the session of 5 July 2010]23

Decision 118/B/2009. AB

A pecuniary claim arising from judgement is not regarded to be a property under constitutional protection and thus it may not be linked to Article 13 para. (1) of the Constitution. [Article 13 para. (1) of the Constitution; Section 3 para. (1) item c), Section 37 para. (3) of Act XLIX of 1991]25

Decision 184/2010. (X. 28.) AB (extra tax of 98%)

I. As the result of the amendment of the Constitution regarding public burdens, public burdens may be imposed with retroactive effect on incomes that are against good morals. With respect to all other tax payment obligations, the principles applied prior to the amendment of the Constitution shall remain in force.
 II. The level of the tax can only be a constitutional question when it is of confiscatory level, i.e. its size is clearly excessive, reaching another category of quality, thus becoming disproportionate and unjustified. Such a tax is unconstitutional because of its degree. [Article 13, Article 70/I. paras (1)–(2) of the Constitution, Sections 8-12, Section 133 of Act XC of 2010]25

Decision 185/2010. (X. 28.) AB

The possibility to cast a vote in sms does not result, in itself, in the violation of the principle of secret ballot. In the case of a successful referendum held in the question, the legislator would have to secure the confidentiality of the voting to be held this way, as well as the preconditions of exercising the right to vote directly and personally. [Article 71 para. (1) of the Constitution; Decision 342/2010. (IV. 23.) OVB]29

Decision 188/2010. (XI. 12.) AB

The regulations providing for the alleviated obtaining of Hungarian citizenship and for the preferential naturalization or renationalization do not violate the principle of popular sovereignty, as the beneficiaries of the rules concerned do not possess voting rights. [Article 2 para. (2), Article 7 para. (1) of the Constitution, Section 4 para. (5), Section 5 of Act LV of 1993]29

Decision 857/B/2005. AB

The determination of the minimum amount of old age pension does not require statutory regulation. The concrete amount of the minimum pension cannot be deducted from the right to social security. [Article 8 para. (2), Articles 17 and 70/E of the Constitution; Government decree 168/1997. (X. 6.) Korm.]30

Decision 388/B/2010. AB

The constitutional right to culture and education results in the state's obligation of protecting these institutions. The obligation of securing free education only pertains to the mandatory elementary school education. Therefore it is not unconstitutional to provide for certain preconditions regarding the state financing of vocational qualification organised in the framework of the higher education. Failure to comply with the preconditions may lead to the reimbursement of the financing. [Article 2 para. (1), Article 8 para. (2), Article 70/B paras (2)–(3), Article 70/F of the Constitution, Government decree 122/2009. (VI. 12.) Korm.]31

Decision 190/2010. (XI. 18.) AB

Initiating the concluding of an international treaty is beyond the Parliament's scope of competence, therefore no national popular initiative may be launched in this question. [Article 19 para. (3) item f), Article 30/A item b) and Article 35 para. (1) item j) of the Constitution]32

Decision 192/2010. (XI. 18.) AB

The fee-payment obligation linked to the activity of medicine promotion does not violate the right to enterprise, as there is a constitutional justification of adequate weight of restricting the right to enterprise and the freedom of competition in the field of pharmaceutical activity. The failure by the legislator to grant a right to legal remedy for the possessor of a protected document regarding the protected nature of the document when such documents become part of the authority's procedure is an unconstitutionality in the form of an omission of legislative duty. [Article 2 para. (1), Article 9 para. (2), Article 57 para. (5), Article 70/A para. (1), Article 70/D, Article 70/I of the Constitution; Section 20, Section 36 para. (4) of Act XCVIII of 2006]32

Decision 1065/B/2007. AB

The declaration of Eastern Monday and Pentecost Monday being holidays by the law does not qualify as discrimination between churches. [Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 125 para. (3) of Act XXII of 1992]34

Decision 123/E/2009. AB

The fact that legal entities of different types perform the same or similar activities does not make it necessary to regulate them the same way in every respect. [Article 2 para. (1), Article 70/A para. (1) of the Constitution; Section 4 para. (1) of Act CXXVI of 1996]34

Decision 281/B/2004. AB

It is not against the presumption of innocence that the prosecutor may reprimand the person concerned, as it does not imply the legal consequences determined by the legislator in relation to the guiltiness to be established in the court's sentence of final force. The presumption of innocence does not require the state's demand for punishment always to be judged upon in a

court sentence of final force. [Article 57 para. (2) of the Constitution; Section 71 para. (2) of the Criminal Code; Sections 187, 220, 222, 306, and 459 of the Code of Criminal Procedure]35

Decision 152/B/2009. AB

The deadline of 120 days specified by the law for judging upon the petition for an extraordinary review is not unconstitutional as it does not lead to the review process becoming impossible or the emptying out of the constitutional guarantees.

II. In a procedure of extraordinary review in process before the Supreme Court's Public Administration Board, the deadline of 120 days specified by the law for judging upon the petition is interrupted in the cases of initiating a procedure of the uniformity of law, the Constitutional Court's procedure or a procedure of preliminary ruling. [Article 2 para. (1), Article 7 para. (2), Article 8 para. (2), Article 47 paras (1) and (2), Article 50 paras (1)–(2), Article 57 paras (1) and (5), Article 70/K of the Constitution, Section 340/A para. (2) of Act XXX of 2008]36

Decision 193/2010. (XII. 8.) AB

As the fundamental principles and guarantees of the setting up and the amendment of constituencies are directly linked to the principle of equal voting rights, they require two-thirds majority in parliament. However, an Act fixing the borders of concrete individual constituencies may be adopted by the Parliament with simple majority. [Article 8 para. (2), Article 71 para. (3) of the Constitution; Section 152 of Act C of 1997; Section 50 para. (2) of Act XXXIV of 1989; Decree 2/1990. (I. 11.) MT]37

Decision 87/B/2004. AB

The state enjoys a high degree of freedom with regard to the establishment of the organisational and institutional systems of health care as well as in the respect of setting up the principles of their financing. The assessment of the efficiency, efficacy and the practicality of the health care system is not a constitutional question. The application of the performance volume limitation does not – in itself – lead to injuring the right to healthcare. [Article 54 para. (1), Article 70/A para. (1), Article 70/D para. (1), Article 70/D paras (1) and (2) of the Constitution; Government decree 43/1999. (III. 3.) Korm.]38

Decision 1350/B/2009. AB

As the residence addresses in the company register are personal data, there is no material connection between the provisions on accessing such data and the right to access data of public interest. [Article 59 para. (1), Article 61 para. (1) of the Constitution; Section 10 paras (4)–(6) of Act V of 2006] 40

Decision 198/2010. (XII. 17.) AB

The limits of the empowerment of the local government as a law-maker are deemed to be surpassed when its provisions make the operation of enterprises impossible on the whole area of operation of the municipality, instead of determining the operational conditions of trading in mobile shops. [Article 9 para. (2), Article 44/A para. (2), Article 70/A para. (1), Section 2 para. (4) item a) of the local government decree of the assembly of representatives of District XI Újbuda No. 17/2008. (VII. 6.) ÖK]41

Decision 541/B/2008. AB

It is not unconstitutional to provide that the land registry office may, in addition to its basic activity, offer other services to third parties – by using the databases and tools at its disposal. [Article 9, Article 70/A of the Constitution; Section 2 para. (2) of the Government Decree 338/2006. (XII. 23.) Korm.]42

Decision 766/B/2009. AB

The protection of the fundamental rights connected to marriage and the family includes the right to maintain marital and family ties as well as the right to live together in the family. However, these rights may be subject to a necessary and proportionate restriction since, for reasons of public security, the Republic of Hungary does not acknowledge the passports of certain countries as valid travel documents, and therefore the personal identity has to be verified by other means for the purpose of obtaining a residence permit for family unification. [Article

15, Article 54 para. (1), Article 70/A para. (1) of the Constitution; Annex 1 to the Government Decree 328/2007. (XII. 11.) Korm.]	42
--	----

Decision 1110/B/2009. AB

There are adequate statutory provisions on the maximum level and the preconditions of additional capital requirement. The prescription of additional capital requirement does not violate the right to enterprise, as its objective is maintaining the stability of the credit institutions. [Article 2 para. (1), Article 9 para. (2) of the Constitution; Section 76 para. (2), Section 153 para. (2) item b), Section 157 para. (1) item a) of Act CXII of 1996]	44
---	----

STUDIES	45
--------------------------	-----------

<i>Adopting the new Constitution</i>	45
---	-----------

Attila Horváth: The traditions of the Hungarian historical constitution	45
Péter Takács: The legitimacy of the constitution	58
Lóránt Csink–Johanna Fröhlich: ...the near side of constitutional law	66

<i>The public law status of the Constitutional Court</i>	72
---	-----------

Zsolt Balogh: Constitutional review once and today	72
András Bragyova: The power of interpretation	83
Kriszta Kovács: The essential content of constitutional jurisprudence	93
Zoltán Csehi: Questions and concerns regarding the introduction of the German-type of constitutional complaint in Hungary	100
Tamás Sulyok: The competences of the Austrian Verfassungsgerichtshof and the Hungarian Constitutional Court with respect to the ex post facto of norms.	110

CHRONICLE	117
----------------------------	------------

Domestic and foreign relations.	117
The Austrian Constitutional Court	120
International expert conference on the Constitution – making process (Summary).	121
References	126

Szerkesztőbizottság elnöke: Paczolay Péter
Szerkesztőbizottság tagjai: Lábady Tamás, Harmathy Attila, Bragyova András, Kovács Péter, Lévy Miklós, Trócsányi László
Főszerkesztő: Marosi Ildikó
Szerkesztők: Köblös Adél, Török Bernát
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: Frank Ádám, a kft. ügyvezetője
Felelős szerkesztő: Gábor Zsolt, e-mail: gabor.zsolt@hvgorac.hu
Műszaki szerkesztő: Harkai Éva • Nyomás: Regisztrer Nyomda

HU ISSN 2061-5582
Előfizethető a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél • Előfizetési díj 2011. évre: 11 030 Ft • 1 szám ára: 5515 Ft
Megjelenik: évente két alkalommal

