

I.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésének
a Magyar Közlönyben közzétett határozatai

5/1992. (I. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 6. § (3) bekezdésének c) pontja, továbbá – ezzel összefüggésben – a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bírósági büntetésvégrehajtási csoportra és a bírósági gazdasági hivatalra háruló feladatokról szóló 108/1979. (IK. 8.) IM utasítás 36., 53., 104. és 109. §-a alkotmányellenes, ezért azokat 1992. december 31-ei hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Indítványozó a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv. tvr.) 6. § (3) bekezdés c) pontja, továbbá – ezzel összefüggésben – a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bírósági büntetésvégrehajtási csoportra és a bírósági gazdasági hivatalra háruló feladatokról szóló 108/1979. (IK. 8.) IM utasítás (a továbbiakban: Ut.) 36. és 53. §-ai alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezések megsemmisítését indítványozta.

Álláspontja szerint a Bv. tvr. azon rendelkezése, amely főszabályként kizárja a büntetés-végrehajtási bíró (a továbbiakban: bv bíró) végzése elleni fellebbezés lehetőségét, ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslat-hoz való joggal, valamint az 55. § (1) bekezdésében foglalt, a személyi szabadságra, illetve az attól való megfosztásra vonatkozó rendelkezéssel. Ennek következtében alkotmányellenesek az Ut. azon rendelkezései, amelyek a fellebbezés kizártsága

miatt a bv. bírói határozatok felülvizsgálatára irányadó szabályokat tartalmazzák, mivel azok jogorvoslatnak nem tekinthetők.

Az igazságügyminiszter érdemben egyetértett az indítvánnyal. Jelezte, hogy a büntetés-végrehajtási jog újrakodifikálásának jelenlegi szakaszában elkülönítetten vizsgálják a bv bírói intézményét, és a Kormány által már elfogadott szabályozási koncepció szerint általában lehetővé teszik a jogorvoslatot a bv bírói határozatok ellen. A bv bírói intézményt újraszabályozó törvényjavaslatot 1992. első negyed-évében kívánják az Országgyűlés elé terjeszteni.

II.

Az Alkotmánybíróság döntésénél a következőket vette figyelembe.

1.1 Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaságban a *törvényekben meghatározottak szerint* mindenki *jogorvoslattal* élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Az Alkotmány 55. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

1.2 A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Be) 397. § (1) bekezdése deklarálja, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról a bíróság gondoskodik. A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 43/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása során a bíróságra háruló feladatokat a büntetés-végrehajtási bíró és a hivatásos pártfogó látja el.

A jogerős bírósági ítélettel kiszabott büntetések és intézkedések végrehajtásának *részletes* szabályairól legmagasabb szinten a Bv. tvr. rendelkezik. A tvr. II. fejezete tartalmazza a bíróság büntetésvégrehajtási feladatainak, így a bv bíró működésének „eljárási jogát”, míg az „anyagi jogi” szabályok elsősorban a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben (Btk.), illetve magában a Bv tvr.-ben találhatók.

A bv bíró működését meghatározó jogszabályok következő szintjét azok a miniszteri rendeletek képezik, amelyek a Bv. tvr. felhatalmazást tartalmazó rendelkezésein [103. § (3) bek., 105. § (2) bek., 127. § (1) és (2) bek.] alapulnak. A Bv tvr. az igazságügyminisztert, fiatalkorúak tekintetében a művelődési minisztert, valamint a katonák tekintetében a honvédelmi minisztert és az igazságügyminisztert felhatalmazta, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtásának részletes szabályait a legfőbb ügyésszel és az érdekelt miniszterekkel egyetértésben meghatározza.

A bv bíró tevékenységének további részletszabályait a többször módosított

108/1979. (IK. 8.) IM utasításban határozta meg az igazságügyminiszter a Be 404. § (1) bekezdésének *k*) pontjában és a Bv tvr. 127. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján.

1.3 A Bv tvr. 7–16. §-ai, valamint 67/A. §-a alapján a bv bíró hatáskörébe a következő döntések tartoznak:

- a szabadságvesztés fokozatának megváltoztatása,
- a feltételes szabadságra bocsátás,
- a feltételes szabadság megszüntetése,
- a szigorított javító-nevelő munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítása,
- a szigorított javító-nevelő munka átváltoztatása szabadságvesztésre,
- halasztás a szigorított javító-nevelő munka helyébe lépő szabadságvesztés megkezdésére,
- más munkahely vagy munka kijelölése a javító-nevelő munka végrehajtására,
- közérdekű munkaként végzendő javító-nevelő munka esetén a munkahely kijelölése,
- a javító-nevelő munka végrehajtásának évente legfeljebb harminc napra felfeszakítása,
- a javító-nevelő munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítása,
- a javító-nevelő munka átváltoztatása szabadságvesztésre,
- halasztás a javító-nevelő munka helyébe lépő szabadságvesztés megkezdésére,
- a pártfogó felügyelet elrendelése, meghosszabbítása, megszüntetése, továbbá a bíróság határozatában előírt magatartási szabályok megváltoztatása,
- a szabadságvesztés fokozatának utólagos meghatározása fiataalkorúként elítélt, huszonegyedik életévét betöltő személy esetén,
- elbocsátás a javítóintézetből,
- a javítóintézeti nevelés folytatásának elrendelése,
- a tanulmányok folytatásának elrendelése a javítóintézetben az elítélt 19 évének betöltése után.

1.4 A Bv tvr. 6. § (3) bekezdésének *c*) pontja szerint a bv bíró „eljárása során hozott végzés ellen – eltérő rendelkezés hiányában – fellebbezésnek nincs helye; ha a végzés törvénysértő, azt hivatalból vagy az ügyész indítványára megváltoztatja”.

A fentebb felsorolt bv bírói döntések közül fellebbezésnek van helye

- a feltételes szabadság megszüntetése,
- a szigorított javító-nevelő munka átváltoztatása szabadságvesztésre,
- a javító-nevelő munka átváltoztatása szabadságvesztésre,
- a javítóintézeti nevelés folytatásának elrendelése tárgyában hozott határozatok ellen.

A bv bírói végzése elleni fellebbezést a megyei (fővárosi) bíróság másodfokú tanácsa tanácsulésen, bizonyítás felvétele esetén tárgyaláson bírálja el. A bíróság

eljárására egyébként a fellebbezés vétségi eljárásban elintézésének a Be-ben meghatározott szabályai az irányadók [Bv tvr. 6. § (4) bek.].

Bár a Bv tvr. 6. § (3) bekezdésének c) pontja a meg nem fellebbezhető bv bírói végzések hivatalbóli, illetve ügyészi indítványra történő felülvizsgálatáról rendelkezik, a felülvizsgálat alapjául szolgál az elítelt, vagy érdekében más, így a védő kezdeményezése is. A Bv tvr. 2. § (3) bekezdése általánosságban szögezi le, hogy az elíteltet a büntetések és az intézkedések végrehajtása során *panaszjog* illeti meg.

1.5 A panaszjog gyakorlása esetén követendő eljárást az Ut. szabályai határozzák meg. Ezek szerint

- a szabadságvesztés végrehajtási fokozatának megváltoztatása,
- a feltételes szabadságra bocsátás,
- a fiataalkorú javítóintézetből elbocsátása,
- a tanulmányoknak a javítóintézetben folytatása,
- a pártfogó felügyelet elrendelése

tárgyában hozott döntés esetén, ha a bv bíró határozata ellen az elítelt vagy érdekében más nyújt be felülvizsgálati kérelmet, a bíróság a kérelem érkezésétől számított 8 napon belül az ügyet újból megvizsgálja. Ha a kérelmet alaposnak tartja, újabb meghallgatást tűz ki (Ut. 36., 53., 94., 104. és 109. §). Ha ennek eredményeként eredeti döntését törvénysértőnek találja, azaz a panasznak – az Ut. szóhasználatával élve felülvizsgálati kérelemnek – helyt ad, akkor – más szabályozás hiányában – úgy kell tekinteni, mintha határozatát hivatalból változtatta volna meg.

Összegezve: A jelenlegi jogi szabályozás szerint a bv bíró 20 féle döntése közül 4 döntésfajta ellen van helye fellebbezésnek. A 16 panasszal megtámadható döntés közül pedig csupán 5 esetben rendezi a miniszteri utasítás a panasz (felülvizsgálati kérelem) folytán a bv bíró által kötelezően lefolytatandó eljárást. A további 11 esetben a panaszjog csupán általánosságban biztosított, azonban a bv bíró kötelezettségét a panasz esetén sem törvényi, sem alacsonyabb szintű jogszabály, illetve utasítás nem határozza meg.

2. Az Alkotmánybíróság az 1.2–1.5 pontokban írt hatályos jogi rendezés, valamint a büntetőeljárás jogorvoslatok tételesjogi és elméleti vizsgálata alapján megállapította, hogy a bv bíró döntése ellen az elítelt részéről benyújtható panasz jogorvoslat, az elítelt panaszjoga jogorvoslati jog. A büntetés-végrehajtás során a bíróságokra háruló feladatokat ellátó bíró eljárásában is érvényesül a jogorvoslati jogosultság büntetőeljárás alapelve, azaz konkrétan az elítelt azon joga, hogy a bv bíró határozatának törvényességét és megalapozottságát vitassa.

Megvizsgálendő azonban: a bv bíró határozata elleni panasz megfelel-e a jogorvoslat mint alkotmányos alapjog követelményeinek, tekintettel arra, hogy

- a bv bíró döntései közül 11 esetben még utasítás szintjén sincs a bv bíró számára előírt kötelezettség a panaszban foglaltak megvizsgálására,
- az utasításban szabályozott 5 esetben is csupán akkor köteles a panasz, illetve felülvizsgálati kérelem alapján eljárni, ha azt alaposnak tartja,

– a panaszt (felülvizsgálati kérelmet) minden esetben maga a döntést hozó bíró vizsgálja felül.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bv bírói döntések jelentős hányadában komoly érdekek fűződnek a határozatok helyességéhez, törvényességéhez, így ahhoz, hogy a döntések vitathatók legyenek. Az ítéletben meghatározott joghátrány ugyanis főként a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtása során érvényesül, akkor, amikor valaki ténylegesen elveszíti a szabadságát, amikor kijelölt helyen kell laknia és/vagy dolgoznia, amikor korlátozzák a mozgásszabadságát stb. Kétségtelen, hogy az alapvető emberi jogokba való beavatkozás jogalapját a büntetőeljárásban meghozott jogerős ítélet teremti meg, azonban a tényleges korlátozás, a beavatkozás a végrehajtás menetében történik. Az egyének helyzetében jogilag ugyan az elítélés, ténylegesen azonban a végrehajtás ténye váltja ki az érzékelhető változást.

Az Alkotmány a jogorvoslathoz való jogot az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az, hogy az 57. § (5) bekezdése szerint a jogorvoslati jogot mindenki „a törvényekben meghatározottak szerint” gyakorolhatja, utalás az eltérő szabályozási lehetőségekre az egyes eljárásokban, arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet. A büntetések és intézkedések végrehajtásának menetében azonban a jogorvoslati jog mint alkotmányos alapjog megköveteli, hogy az érdemi, ügydöntő, az elítélt helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló határozat tekintetében a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről a felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését. Vagyis a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy – jelen esetben a bv bírói végzések tekintetében – ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén.

3.1 A büntetések és büntetőjogi intézkedések végrehajtása során a törvénysértés többirányú lehet. Okozhatja a bírósági határozat végrehajtásának késedelmét, akadályozhatja az állami büntetőigény érvényesülését, de lehetséges, hogy a büntetés célján túlmenő hátrányokhoz vezet az elítélt helyzetében. A jogorvoslati jog, mint alkotmányos alapjog tekintetében ez utóbbi hatás érdemel figyelmet. Az Alkotmánybíróság ennek tükrében vizsgálta az egyes, fellebbezéssel nem támadható bv bírói határozatokat.

3.2.1 *A szabadságvesztés fokozatának megváltoztatása* [Btk. 46. §, Bv tvr. 7. §, 8/1979. (VI. 30.) IM r. 125. §, Ut. 51–54. §].

A Btk. 46. §-ának értelmében a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartás esetén a bíróság úgy rendelkezhet, hogy a büntetés hátralevő részét eggyel enyhébb fokozatban kell végrehajtani, ha pedig az elítélt a büntetés-végrehajtás rendjét ismételt és súlyosan megzavarja, a bíróság elrendelheti, hogy a büntetés hátralevő részét eggyel szigorúbb fokozatban hajtsák végre. Az elítélt

megváltozott magatartására figyelemmel a bíróság az előbbi határozatát hatályon kívül helyezheti.

Tekintettel arra, hogy e bírói döntéshez az elítéltnak a büntetés végrehajtása során tanúsított magatartása szolgál alapul, a döntés nem az ítélező bíróság, hanem a bv bíró jogkörébe tartozik.

A bv bíró határozata lényegesen befolyásolja az elítélt helyzetét. A szabadságvesztés végrehajtásának egyes fokozataiban eltérő az elítélt elkülönítése a külvilágtól, őrzése, felügyelete és ellenőrzése, a büntetés-végrehajtási intézeten belüli mozgása, életrendje, jutalmazása és fenyítése (Bv tvr. 25–28. §). Igen lényeges, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetséges időpontja is a végrehajtás fokozataihoz igazodik (Btk. 47. § (2) bek.), így a bv bíró döntése azt is befolyásolja.

A bv bírói határozat tehát egyfelől az eredeti ítéleti rendelkezés módosítása az elítélt végrehajtás alatti magatartásának mérlegelése alapján, másfelől jelentős változást eredményez az elítélt jogi és valóságos helyzetében. Ezekre figyelemmel garanciális jelentőségű követelmény a másodfokú felülbírálatot lehetővé tevő alkotmányos jogorvoslati jognak biztosítása. Ennek hiánya e döntési típusnál alkotmányellenes, mivel az elítélt panaszjoga – a bírói döntés következményeire tekintettel – nem minősíthető hatékony, alapjogi erejű jogorvoslati jognak.

3.2.2 A feltételes szabadságra bocsátás

[Btk. 47. §, Bv tvr. 8. §, 8/1979. (VI. 30.) IM r. 120. §, Ut. 32–37. §.]

A feltételes szabadságra bocsátás közvetlenül és jelentősen érinti az ítéletben kiszabott büntetés végrehajtását, mivel csökkenti a szabadságvesztés bíróság által meghatározott tartamának ténylegesen végrehajtásra kerülő részét.

A Btk. egyértelműen rendezi, hogy a szabadságvesztés egyes fokozataiban az elítéltek mennyi idő eltelte után bocsáthatók feltételes szabadságra, valamint meghatározza azokat az eseteket, amikor a feltételes szabadságra bocsátás kizárt. Ezen túlmenően azonban a döntésnél igen széles körű a bv bíró mérlegelési lehetősége. Feltételes szabadságra bocsátásnak ugyanis akkor van helye, ha – különösen az elítéltnak a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartására és arra a készségére tekintettel, hogy törvénytisztelő életmódot fog folytatni – alaposan feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető.

Mivel a bv bíró döntése az ítéletben kiszabott büntetés ténylegesen végrehajtásra kerülő részére van befolyással, és az elítéltnak alapvető érdekei fűződnek a számára kedvezőtlen bv bírói döntés kifogásolhatóságához, az alkotmányos értelemben vett jogorvoslati jog megkívánja e határozatfajtánál a másodfokú felülvizsgálati eljárás lehetőségét. Az elítélt panaszjoga és a bv bíró számára a felülvizsgálati kérelem alapján a miniszteri utasításban előírt eljárási kötelezettség nem felel meg az alkotmányos jogorvoslati jog mint alapjog követelményeinek, mivel lényeges kérdésben: a ténylegesen letöltendő büntetés mértéke tekintetében nem biztosít kétfokú eljárást.

3.2.3 *A szigorított javító-nevelő munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítása*

[Btk. 48/A. §, Bv tvr. 9/A., 59/C. §, 3/1985. (III. 7.) IM r. 43. §, Ut. 56/B. §]

A szigorított javító-nevelő munka félélszabad típusú büntetés, amely az elítélt személyi szabadságának korlátozásával együttjáró munkára kötelezést jelent. A szigorított javító-nevelő munka egyik eleme a munkavégzési kötelezettség, ezért alapvető követelmény, hogy az elítélt munkaképes legyen. Amennyiben az elítélt egészségi állapotában az ítélet jogerőre emelkedése után olyan tartós változás következik be, amely miatt a büntetés egésze vagy hátralevő része nem hajtható végre, úgy a büntetés végrehajthatósága megszűnik, helyére semmi másféle büntetés nem lép.

A bv bíró jelen esetben a bíróság által kiszabott büntetés végrehajtásának részleges vagy teljes elmaradásáról, illetve az adott büntetés kiszabásához az ítélező bíróság számára is kötelező előfeltételről, az elítélt munkaképességéről dönt. Az elítélt érdekeinek, jogainak védelme szempontjából nyilvánvalóan az a határozat érdemel figyelmet, amelyben a bv bíró az egészségi állapotát megfelelőnek, a büntetést végrehajthatónak ítéli. Mivel döntése bizonyításon, az orvosszakértői vélemények mérlegelésén alapszik, és a kiszabott büntetés tényleges végrehajtására van hatással, a jogorvoslati jog alkotmányos követelményeinek érvényesülniük kell a bv bírói eljárásban. Jelen esetben az elítélt jogorvoslati jogáról, a határozat ellen a Bv tvr. alapján benyújtható panasz következményeiről egyáltalán nincs további szabályozás.

3.2.4 *Halasztás a szigorított javító-nevelő munka helyébe lépő szabadságvesztés megkezdésére*

(Btk. 48/A. §, Bv tvr. 9/B. §, Ut. 56/G. §, Be 398. §)

A szigorított javító-nevelő munka végrehajtását biztosító jogi eszköz a szabadságvesztésre átváltoztatás lehetősége. Ha az elítélt munkakötelezettségének nem tesz eleget vagy az életvitelére a törvény által előírt szabályokat megszegi, a bv bíró a szigorított javító-nevelő munkát szabadságvesztésre változtatja át. E határozata ellen fellebbezésnek van helye.

Nincs helye fellebbezésnek azonban azon döntés ellen, amelyet a szabadságvesztés megkezdése elhalasztásának tárgyában hoz. A büntetés megkezdésére a Be szabályai alapján általában az ítélező bíróság ad halasztást fontos okból. Az e határozat elleni fellebbezést maga a Be is kifejezetten kizárja. Mivel a szigorított javító-nevelő munkát a bv bíró változtatja át szabadságvesztésre, indokolt, hogy a büntetés megkezdésének elhalasztása kérdésében is ő döntsön. Az elítélt általánosságban biztosított panaszjoga ugyan nem kizárt, azonban az azt követő eljárás nincs szabályozva.

Mivel jelen esetben ténylegesen a büntetés végrehajtása körébe tartozó igazgatási intézkedésről van szó, a bv bírói határozat elleni alkotmányos, a másodfokú elbírálás lehetőségét biztosító jogorvoslat hiánya nem alkotmány sértő.

3.2.5 *Más munkahely vagy munka kijelölése a javító-nevelő munka végrehajtására*
[Btk. 49. §, Bv. tvr. 10., 60–66., 67/A. §, 6/1979. (VI. 29.) IM r. 1., 5. §, 9/1987. (XI. 21.) IM r. 1. §, Ut. 72–75. §]

A javító-nevelő munka elnevezés kétféle munkabüntetést foglal magában. A végrehajtás menetében előfordulhat olyan változás, amely lehetetlenné teszi a büntetés végrehajtását az eredetileg megjelölt helyen és módon.

A végrehajtás helyének módosítása a bv bíró hatáskörébe tartozik. A bv bíró más munkahelyet vagy munkát jelölhet ki, ha a javító-nevelő munka az ítéletben meghatározott munkahelyen nem hajtható végre, vagy végrehajtása a munkafegyelem biztosítása vagy az elítélt nevelése érdekében, illetve az elítélt személyi körülményeiben történt változás miatt más munkahelyen vagy más természetű munkával célszerű.

Az elítélt általánosságban biztosított panaszjogán túl a jogorvoslatra sajátos rendelkezések nincsenek. A kijelölt munkahelyen végzendő javító-nevelő munkánál a bv bíró az eredeti ítéleti rendelkezést módosítja, a közérdekű munkánál pedig – ahogy ez a következő pontban szerepel – a saját korábbi határozatát. Mindkét esetben döntése lényeges kihatással van az elítélt helyzetére, a büntetés tényleges tartalmára. Így a bv bírói határozat súlya, jelentősége megkívánja a garanciális jellegű, alkotmányos jogorvoslati jog biztosítását.

3.2.6 *Közérdekű munkaként végzendő javító-nevelő munka esetén a munkahely kijelölése*

[Btk. 49. §, Bv. tvr. 67/A. §, 9/1987. (XI. 21.) IM r. 1. §, Ut. 59/A. §]

Közérdekű munka esetén a büntetést kiszabó jogerős ítélet a bv bíró határozatával válik teljessé. Az ítélező bíróság csak a büntetés nemét és tartamát határozza meg, a bv bíró az, aki a közérdekű munkavégzés helyének és idejének eldöntésével a büntetés tartalmát pontosan meghatározza. Mivel e határozatfajta tulajdonképpen a bünteteskiszabás részét képező bírói döntés, különösebb indokolásra sem szorul, hogy a bv bírói határozat ellen a garanciális, másodfokú felülvizsgálatot biztosító jogorvoslat jog felel csak meg az alkotmányos követelményeknek.

3.2.7 *A javító-nevelő munka végrehajtásának évente legfeljebb harminc napra felfeszakítása*

(Be 398. §, 6/1979. (VI. 29.) IM r. 9. §, 9/1987. (XI. 21.) IM r. 6. §, Ut. 70–71. §)

A Be nem csupán a büntetés megkezdésének elhalasztását, hanem a már megkezdett büntetés felfeszakítását is lehetővé teszi. Ez utóbbi az igazságügyminiszter jogkörébe tartozik. Gyakorlati megfontolásokból a javító-nevelő munka rövid, pár napos tartamú felfeszakításának szükségessége esetén az igazságügyminiszter ezt a hatáskört átruházta a bv bíróra. Mivel jelen esetben a büntetés végrehajtásához szorosan kapcsolódó igazgatási jellegű határozatról van szó, a garanciális jellegű, alkotmányos jogorvoslati jog hiánya nem alkotmányellenes.

3.2.8 *A javító-nevelő munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítása*

[Bv tvr. 11., 67. §, 6/1979. (VI. 29.) IM r. 10. §, 9/1987. (XI. 21.) IM r. 7. §, Ut. 80–82. §]

A javító-nevelő munka, illetőleg a hátralevő része nem hajtható végre, ha az ítélet jogerőre emelkedése után az elítélt

- a) legalább egy évet sorkatonai szolgálatot teljesített,
- b) legalább egy évig gyermekgondozási díjban, illetőleg gyermekgondozási segélyben részesült,
- c) egészségi állapotában olyan tartós változás következett be, amely a büntetés végrehajtását nem teszi lehetővé.

Az a)–b) esetben, amelyek ténykérdések, a büntetés végrehajtásának megkezdése előtt az ítélkező bíróság halasztást ad, a büntetés végrehajtása alatt pedig az igazságügyminiszter a büntetést félbeszakítja. Ezen esetekben tehát a bv bíró csupán igazolandó, de mérlegelést nem igénylő tények alapján deklaratív tartalmú határozatot hoz.

A büntetés végrehajthatósága megszűnésének az elítélt egészségi állapotára tekintettel történő megállapítása azonban bizonyítást és mérlegelést igénylő döntés, amelyre a 3.2.3 pontban foglaltak irányadóak. Az egy elnevezésű, de jellegében kétféle döntésnél eltér a jogorvoslati joggal szemben érvényesülő alkotmányos követelmény. Az elítélt egészségi állapotára tekintettel a büntetés végrehajthatósága kérdésében hozott bv bírói határozat ellen másodfokú felülvizsgálatot indokolt biztosítani.

3.2.9 Halasztás a javító-nevelő munka helyébe lépő szabadságvesztés megkezdésére (Btk. 50. §, Bv tvr. 11/A. §, Ut. 79. §, Be 398. §)

E bv bírói határozatra a 3.2.4 pontban foglaltak irányadóak.

3.2.10 A pártfogó felügyelet elrendelése

[Btk. 82., 119. §, Bv tvr. 13., 93., 98. §, 7/1979. (VI. 29.) IM r. 8. §, 6/1980. (VI. 24.) OM r. 9. §, Ut. 105–109. §]

A pártfogó felügyelet a bűncselekményt elkövetők ellenőrzését, irányítását, a társadalomba beilleszkedésük segítését és támogatását szolgáló, biztonsági jellegű intézkedés.

A pártfogó felügyeletet egyes esetekben az ítélkező bíróság, más esetekben a bv bíró rendeli el. A bv bíró hatáskörébe tartozik a pártfogó felügyelet elrendelése, ha a feltételes szabadság eredményes elteltéhez az elítélt rendszeres figyelemmel kísérése szükséges. A feltételes szabadság tehát nem minden esetben jár pártfogó felügyelettel, ez a bv bíró mérlegelésére van bízva. Ez alól kivételt képeznek a fiatakorúak, akiknek esetében a feltételes szabadságra bocsátás mellett kötelező a pártfogó felügyelet. A bv bíró rendeli el a pártfogó felügyeletet a szabadságvesztés teljes kitöltése után, ha megítélése szerint az újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzése és az elítélt társadalomba való beilleszkedése érdekében irányításra, ellenőrzésre van szükség a szabadulás után (Bv tvr. 93. §).

Míg a feltételes szabadságra bocsátás mellett elrendelt pártfogó felügyelet tartama

azonos a feltételes szabadság tartamával, tehát nem a bv bírótól függ, addig a 93. §-on alapuló pártfogó felügyelet tartamát a bv bíró határozza meg egy és három év között.

A pártfogó felügyelet tartalmát a Bv tvr-ben előírt kötelező, valamint a bv bíró által meghatározható külön magatartási szabályok alkotják.

A bv bírói határozat jelentőségének megítéléséhez figyelembe kell venni, hogy feltételes szabadságra bocsátás esetén a magatartási szabályok megszegése a feltételes szabadság megszüntetéséhez vezethet [Btk. 48. § (4) bek.]. A Bv tvr. 93. §-án alapuló pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megszegése pedig tízezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható, rendőrségi hatáskörbe tartozó szabálysértést valósít meg (1968. évi I. tv. 97/A. §).

A pártfogó felügyelet elrendelése mind tartalmában: az elítelt életvitelének, szabadságának korlátozásában, mind pedig következményeiben: az előírt magatartási szabályok megszegésének szankcióiban olyan súlyú döntés, hogy garanciális szempontból nem elegendő jogorvoslat az elítelt panaszjoga, illetve a felülvizsgálati kérelem előterjesztésének lehetősége. Az alkotmányos követelményeket csak a másodfokú felülvizsgálatot biztosító jogorvoslati forma elégítheti ki. Különösen nyilvánvaló ez a 93. §-on alapuló pártfogó felügyelet elrendelésekor, amikor az elítelt a jogerős ítéletben kiszabott büntetés teljes kitöltése után, újabb bűncselekmény elkövetése nélkül kerül a bv bíró döntése alapján büntetőjogi intézkedés hatálya alá.

3.2.11 *A pártfogó felügyelet meghosszabbítása és megszüntetése*

(Bv tvr. 13., 99. §, Ut. 110–112. §)

A Bv tvr. 93. §-a alapján elrendelt pártfogó felügyelet tartamát a bv bíró a pártfogolt magatartásától és életvezetésétől függően meghosszabbíthatja, illetőleg a pártfogó felügyeletet megszüntetheti, mielőtt az eredeti határozatban megjelölt tartama letelt. A tartam meghosszabbítása esetén sem haladhat meg három évet.

Tekintettel a 3.2.10 pontban foglaltakra, alapvető, garanciális követelmény a másodfokú felülvizsgálatot biztosító jogorvoslati forma. Jelenleg még az elítelt panaszjogának eljárási következményei sincsenek szabályozva.

3.2.12 *A pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megváltoztatása*

(Bv tvr. 13., 100. §, Ut. 110–112. §)

A bv bíró akár az ítéletben, akár a bv bírói határozatban előírt magatartási szabályokat a pártfogolt magatartásától és életvezetésétől függően módosíthatja. Az eljárásra az előző pontban ismertetett szabályok az irányadók.

A jogorvoslati jogra a 3.2.10 és 3.2.11 pontban kifejtettek érvényesek.

3.2.13 *A szabadságvesztés fokozatának utólagos meghatározása fiatalkorú elítelt esetén*

[Btk. 111. §, Bv tvr. 14. §, 8/1979. (VI. 30.) IM r. 127–128. §, Ut. 55–56. §]

Amennyiben a fiatalkorú a szabadságvesztés végrehajtása alatt tölti be 21. életévét, a szabadságvesztés fokozatának a felnőttkorúakra irányadó szabályok

szerinti meghatározása a bv bíró hatáskörébe tartozik. Tekintettel arra, hogy a bv bíró ezen döntésnél a Btk-nak mérlegelést nem engedő, pontosan meghatározott szabályait alkalmazza, határozata igazgatási jellegűnek tekintendő, így a garanciális jellegű, jogorvoslati jog hiánya nem alkotmányellenes.

Más kérdés, hogy ugyanezen alkalommal a bv bíró a Btk. 46. § (1) bekezdése alapján az elítelt magatartására tekintettel a törvényben előírtnál eggyel enyhébb vagy szigorúbb fokozatot állapíthat meg. Ekkor azonban már tulajdonképpen két döntésről van szó, és ez utóbbi esetére a 3.2.1 pontban foglaltak az irányadóak.

3.2.14 *A fiataikorú elbocsátása a javítóintézetből*

[Btk. 118. §, Bv tvr. 15., 112. §, 6/1980. (VI. 24.) OM r. 24. §, Ut. 94–95. §]

A javítóintézeti nevelés a fiatakorúak esetében alkalmazható, sajátos, relatíve határozatlan tartamú intézkedés, amely az elítelt 19 éves koráig tarthat.

A bv bírói határozat jellege leginkább a feltételes szabadságra bocsátáshoz hasonlítható, azzal az eltéréssel, hogy a javítóintézeti nevelés relatíve határozatlan tartama miatt nem az ítéletben kiszabott büntetés tényleges tartamát rövidíti le, hanem az egyéves törvényi minimum eltelte után valójában a bv bíró határozata dönti el az intézkedés tartamát.

A döntés súlya, jellege alapján egyértelmű, hogy a javítóintézeti nevelésre ítéltnek a panaszjoga, illetve a felülvizsgálati kérelem alapján kötelező bv bírói eljárás nem hatékony jogorvoslat. Az alkotmányos alapjogként felfogott jogorvoslati jogosultságnak csak a másodfokú felülbírálatot biztosító forma felel meg.

3.2.15 *A tanulmányok folytatásának elrendelése a javítóintézetben az elítelt 19 évének betöltése után*

[Btk. 118. §, Bv tvr. 16., 112. §, 6/1980. (VI. 24.) OM r. 28. §, Ut 100–104. §]

Azt a fiatakorút, aki 19. életévét betöltötte, a javítóintézetből el kell bocsátani. A fiatakorú érdekében állhat azonban, hogy az intézetben megkezdett tanulmánya-it ne szakítsa félbe. Ezért a Btk. lehetővé teszi a javítóintézeti nevelés meghosszabbítását annak az oktatási évnek a végéig, amelyben az elkövető a 19. életévét betöltötte.

Erről a bv bíró annak mérlegelésével határoz, hogy a megkezdett tanulmányok folytatása, befejezése a fiatakorú érdekében áll-e. Tekintettel arra, hogy ez esetben a bűncselekmény miatt alkalmazott büntetőjogi intézkedésnek a törvényi maximumon túlmenő meghosszabbításáról van szó – még ha az az elítelt érdekében történik is, – az alkotmányosság követelményeinek a másodfokú felülbírálatot lehetővé tevő jogorvoslati forma felel csak meg.

4. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Bv tvr. 6. § (3) bekezdésének c) pontja nem azért alkotmány sértő, mert a bv bírói végzés elleni fellebbezést, mint a jogorvoslat egyik formáját zárja ki, hanem azért, mert a 20 félé bv bírói határozat közül 16 esetben sem törvényi, sem alacsonyabb jogforrási szinten nem biztosított a garanciális jellegű, a másodfokú elbírálást lehetővé tevő egyéb jogorvoslati forma

sem. Az elítéltet a Bv tvr. 2. § (3) bekezdése alapján általánosságban megillető panaszjog az alkotmányos jogorvoslat követelményeinek a megfelelő további szabályozás hiánya miatt nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a fellebbezéssel nem támadható 16 bv bírói végzés közül csupán 4 esetben (halasztás a szigorított javító-nevelő munka, illetve a javító-nevelő munka helyébe lépő szabadságvesztés megkezdésére, a javító-nevelő munka végrehajtásának félbeszakítása, a szabadságvesztés fokozatának utólagos megállapítása), illetve a javító-nevelő munka végrehajthatósága megszűnését megállapító bv bírói végzések közül 2 esetben nem szükséges a másodfokú felülbírálatot biztosító jogorvoslat az elítélt jogainak garanciális védelméhez, mivel azok teljes mértékben igazgatási jellegűek.

Fentiekre tekintettel a Bv tvr. 6. § (3) bekezdés c) pontjának, valamint az ehhez szorosan kapcsolódó, a jogorvoslatot mint alapjogot érintő alacsonyabb szintű jogforrási rendelkezéseknek megsemmisítése indokolt. Annak eldöntése, hogy a bv bíró határozatai elleni jogorvoslat formája fellebbezés vagy vegyes jellegű: a bv bíró részéről a saját határozatának orvoslását is lehetővé tevő panasz legyen, a jogalkotás feladatkörébe tartozik.

5. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel a folyamatban lévő kodifikációs munkálatokra is – a megsemmisítés időpontját 1992. december 31-ében határozta meg. Az alkotmánysértő jogi helyzet jövőre szóló megszüntetését alapvetően az indokolja, hogy az azonnali hatályú megsemmisítés számos nehézség forrása lenne a büntetések és intézkedések végrehajtásának gyakorlatában.

A Bv tvr. 6. § (3) bekezdés c) pontjának, valamint az Ut. rendelkezéseinek ex nunc hatályú megsemmisítése esetén a Bv tvr. 6. § (7) bekezdése alapján a jogorvoslat szabályozása tekintetében belépnek – megfelelő értelmezéssel – a Be szabályai. Mivel a büntetőeljárásban a bíróság határozata elleni jogorvoslat formája a fellebbezés, e jogorvoslati formát kell – eltérő jogi szabályozás hiányában – minden bv bírói eljárásban alkalmazni. A Be különleges eljárásainak közös szabályai alapján [356. § (2) bek. g) pont], a bíróság határozata ellen az ügyész, a terhelt és a védő fellebbezhet.

A bv bírói eljárásban több esetben rugalmas megoldásokra van szükség. A fellebbezés mint általános jogorvoslati forma azt jelentené, hogy a bv bíró kötvé lenne saját határozatához akkor is, amikor a jogorvoslatot indokoltnak tartva a döntés gyors, operatív, formaság nélküli megváltoztatása lenne indokolt. Ugyanakkor a bv bírói határozat ellen fellebbezésre lenne lehetőség akkor, mikor az az ítélező bíróság ugyanolyan határozata ellen kizárt (halasztás a büntetés megkezdésére), vagy formális, mert a bv bíró a törvényhez kötötten, deklarativ tartalommal dönt.

E nehézségek elkerülése érdekében az Alkotmánybíróság határozatában olyan határidőt állapított meg, amely alatt a Bv tvr-t módosító törvény megszületése

reálisan várható. Amennyiben erre nem kerül sor, úgy 1992. december 31-e után a bv bíró határozata elleni jogorvoslatra a Be szabályait kell majd megfelelően alkalmazni.

Budapest, 1992. január 27.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 256/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 11. számában.

6/1992. (I. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 320. §-a, valamint a 324. § (6) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti. Továbbá ugyanezért megsemmisíti az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. tv. 333. § 3. pontját, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról kiadott 1979. évi 5. törvényerejű rendelet 28. § (1) bekezdésének j) pontját és ugyane szakasz (3) bekezdését, valamint a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 105. § (2) bekezdését.

A megsemmisített jogszabályhelyek e határozatnak a Magyar Közlönyben történő kihirdetése napjától vesztek hatályukat.

Az Alkotmánybíróság elrendeli, hogy a Büntető Törvénykönyv 320. §-a és a 324. § (6) bekezdése alapján lefolytatott és jogerős határozattal lezárt büntetőeljárásokat vizsgálják felül, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól és – a fenti jogszabályhelyek semmissége következtében – a felülvizsgálat eredményeként a kiszabott büntetés vagy intézkedés csökkentése avagy mellőzése, illetőleg a felelősség alóli mentesülés vagy annak korlátozása következhet be.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Btk-nak a anyag kezelést szabályozó 320. §-a ellentétes az Alkotmány 9. §-ával, amely szerint a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül, mivel a társadalmi

tulajdonnak nagyobb büntetőjogi védelmet biztosít, mint a magántulajdonnak. Utóbb indítványozó kiterjesztette indítványát a Btk. 324. § (6) bekezdésére is.

Az ügyben véleményadásra felkért igazságügyminiszter az alkotmányellenesség tárgyában osztotta az indítványozó álláspontját. Ugyanakkor felhívta a figyelmet, miszerint a Büntető Törvénykönyvnek az új követelményekhez igazított módosítása – amit a Kormány már az elmúlt évben beterjesztett az Országgyűlés elé – tartalmazza a megsemmisíteni kért szakaszok hatályon kívül helyezését.

II.

1. Az ügy szempontjából releváns jogszabályhelyek a következők:

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint: „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.” A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 320. § (1) bekezdése azt mondja, hogy: „Akit társadalmi vagyon kezelésével vagy felügyeletével bíztak meg, és ebből folyó kötelességének megszegésével vagy elhanyagolásával gondatlanságból vagyoni hátrányt okoz, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel, javító-nevelő munkával, vagy pénzbüntetéssel büntetendő.” Ugyanezen törvény 324. § (6) bekezdése pedig: „Aki a rongálással a társadalmi vagyonban gondatlanságból jelentős kárt okoz, vétség miatt pénzbüntetéssel, ha különösen nagy kárt okoz, egy évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

Mindezekkel szorosan összefügg az 1978. évi IV. törvény 333. §-a, amelynek 3. pontja szerint: „társadalmi vagyon: az állam, valamely szövetkezet, társadalmi szervezet és egyesület tulajdona, valamint az ezek használatában, kezelésében vagy rendelkezése alatt álló idegen vagyontárgy, ideértve más szocialista ország társadalmi tulajdonát is.” További összefüggés okán ide tartozik az 1978. évi IV. törvény hatálybaléptetéséről és végrehajtásáról kiadott 1979. évi 5. törvényerejű rendelet 28. § (1) bekezdésének *j*) pontja, amely kimondja, hogy: „Nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósul meg, ha a hanyag kezelést húszezer forintot meg nem haladó vagyoni hátrányt okozva követik el,” illetve ugyane szakasz (3) bekezdése szerint: „Nem bűncselekmény a társadalmi vagyon sérelmére elkövetett rongálás, ha azt százezer forintot meg nem haladó kárt okozva követik el.” Szintén a hanyag kezelés szabálysértési alakzatát szabályozza az 1968. évi I. törvény 105. § (2) bekezdése: „Aki húszezer forintot meg nem haladó vagyoni hátrányt okozó hanyag kezelést követ el, tízezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

2. Az Alkotmánybíróság vizsgálatánál figyelemmel volt a megsemmisítendő tényállás kialakulására is. Ennek során megállapította, hogy a hanyag kezelés törvényi tényállása a hazai büntetőjog viszonylag kései terméke, és csak az ún. szocialista jogalkotással került be az 1961. évi V. törvénybe.

Megjegyzendő, hogy bár az 1961. évi V. tv. 298. §-ában szabályozott anyag kezelés a társadalmi tulajdon fokozottabb védelmére irányult, s a gondatlan elkövetést rendeli büntetni, de ugyane büntető tényállás körébe sorolja a magánvagyonban elkövetett sérelmeket is, ha a vagyont valaki hatósági megbízatás alapján gondozta, illetve felügyelte (gyám, gondnok). Ennyiben a szabályozásnak kevésbé volt diszkriminatív éle, hiszen a magánvagyon azon csoportjait, ahol a közvetlen tulajdonos akadályoztatva volt objektív okok miatt a vagyon gondozásában, preferáltabb védelem alá helyezte.

Élesen elkülönül ezektől a Büntető Törvénykönyv hatályos változatának 1978-ban történt megalkotása. Ennek a fentiekben is támadott 320. §-a a anyag kezelést, mint gondatlan cselekményt csak a társadalmi tulajdon védelmére kodifikálja. Amint a hivatkozott szakasz miniszteri indoklása is kifejti: „...a személyi tulajdonban álló vagyon kezelésével kapcsolatosan anyag kezelés nem állapítható meg, a károsodás miatt a kezelő a polgári jog rendelkezései értelmében felel.”

Tehát az 1978. évi törvényhozás a korábbi, ha nem is teljesen egyenlősítő, de legalábbis fontos kérdésekben arra törekvő egyenlő tulajdoni szemlélettel szemben gyökeresen szakít, a társadalmi tulajdonnak adva abszolút prioritást a büntetőjog eszközeivel. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen diszkrimináció csakis az akkori politikai szándékok, s nem a büntetőjogi fejlődés eredményeként manifesztálódhatott jogszabályi formában.

A rongálás esetében hasonlóan alakult a jogi szabályozás, mint ahogyan azt a anyag kezelésnél már jeleztük. Meg kell jegyeznünk, hogy a gondatlan rongálást mindenfajta köztulajdon ellen csak az 1961. évi V. törvény rendeli büntetni. Ez a törvény, hasonlóan a anyag kezelés tényállásához, s a korábbi magyar büntetőjog változásai alapján bárki tulajdona ellen elkövetett rongálást büntetett (szándékosság esetén), de a gondatlan elkövetést külön kiemelte, s külön büntetni rendelte, ha azt társadalmi tulajdon sérelmére követték el. Lényegében ez a diszkriminatív szabályozás változatlan tartalommal került át az 1978. évi IV. törvénybe.

3. Az Alkotmánybíróság már több korábbi döntésében állást foglalt az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének értelmezésében, illetve az Alkotmány által elismert közös magántulajdon közötti egyenlő elbánás biztosítása érdekében. Így: a 21/1990. (X. 4.), a 7/1991. (II. 28.) és a 27/1991. (V. 20.) AB határozatok azok, amelyek kiemelten hangsúlyozzák a fent említett tulajdonok közötti egyenjogúságot, különösen az egyenjogúságából következő egyenlő védelmet. Sőt, az Alkotmánybíróság külön is kiemelte a 27/1991. (V. 20.) határozatában, hogy az Alkotmány: „...9. § (1) bekezdése sem jelenti a tulajdoni formák megkülönböztetését, hanem ellenkezőleg, a tulajdonnak bármely formától független védelmét fogalmazza meg.” Az Alkotmánybíróság említett döntése szerint ez a védelem jelentkezik az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében is, amely szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Ám, ahogy arra a 21/1990. (X. 4.) határozatában az

Alkotmánybíróság rámutatott; az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében nem a tulajdoni formák felsorolását tartalmazza, nem azok között különböztet: „...hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg.”

E szempontból tehát a hatályos Büntető Törvénykönyvnek a hanyag kezelésre és a rongálásnál a társadalmi tulajdon ellen gondatlanságból elkövetett cselekményekre vonatkozó rendelkezései sértik a jogállam által is megkövetelt egyenlő elbánás elvét, azaz bármilyen tulajdon számára egyenlő védelem nyújtásának a kötelezettségét.

A fenti két cselekménynek a köz- és magántulajdon között tett negatív diszkriminációját csak úgy lehetett megszüntetni, ha az Alkotmánybíróság a két törvényi tényállást megsemmisíti. Ebből azután szükségszerűen következett, hogy a hivatkozott két szakasszal összefüggő értelmező és szabálysértési rendelkezéseket is hatályon kívül kellett helyezni.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja azt is leszögezni, hogy a diszkrimináció tilalma nem értelmezendő úgy, hogy kellő alkotmányos indok esetén a jogalkotó ne különböztethessen a tulajdon büntetőjogi védelmében. A tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a szigorúbb büntetőjogi védelemnek. A pozitív diszkrimináció abban is megnyilvánulhat, hogy a gondatlan elkövetést is büntetik.

4. Amikor az Alkotmánybíróság egy büntetőjogi tényállás alkotmányellenességét állapítja meg, akkor az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. § (3) bekezdése kötelező eljárást ír elő számára az alkotmányellenesnek talált jogszabály vagy jogszabályhely alapján már eddig lefolytatott eljárásokkal kapcsolatban. Eszerint ugyanis az Alkotmánybíróság a jogerősen befejezett eljárások vonatkozásában feloldja a jogerőt és elrendeli a korábbi e tárgyban befejezett eljárások felülvizsgálatát, a hátrányos következmények alól való mentesítés, illetve

a már kiszabott büntetés csökkentése vagy mellőzése, avagy felelősség alóli mentesítés vagy korlátozás érdekében. Ezért az Alkotmánybíróság határozatában a fenti szabályt alkalmazta.

Budapest, 1992. január 27.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1146/B/1990.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 11. számában

7/1992. (I. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránti indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 97. § (1) bekezdésének második mondata, amely szerint „Rendelkezéseit a hatálybalépését követően illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illetékhivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetőleg kezdeményezett eljárások esetében kell alkalmazni”, alkotmányellenes, ezért azt 1992. szeptember 30-ai hatállyal megsemmisíti. Az e törvény 97. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és megsemmisítésére irányuló kérelmet pedig elutasítja.

A megsemmisítés folytán a törvény 97. § (1) bekezdésének szövege 1992. október 1-jétől – amennyiben azt addig törvény nem egészíti ki – a következő lesz: „Ez a törvény – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – 1991. január 1-jén lép hatályba.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 97. § (1) bekezdése szerint „Ez a törvény – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – 1991. január 1-jén lép hatályba. Rendelkezéseit a hatálybalépését követően illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illetékhivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetőleg kezdeményezett eljárások esetében kell alkalmazni”.

II.

Az indítványozó az Itv. idézett hatálybaléptető rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés első mondata a hatálybalépés időpontjának megállapításával sérti a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. § (3) bekezdését, mert az Itv. csak 1990. december 24-én került kihirdetésre, s a törvényt kihirdető Magyar Közlönyt a címzettek az Itv. hatálybalépése körüli napokban kapták meg. Indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezés második mondata a vagyonszerzési ügyek tekintetében visszaható hatállyal állapított meg illetékkötelezettséget azáltal, hogy néhány illetékmentességet és kedvezményt megszüntetett és az illetékkötelezettség keletkezésének időpontja nem esik egybe az Itv. hatályánál irányadónak vett illetékkiszabásra bejelentés, illetőleg a más módon tudomásra jutás időpontjával. Ezért az Itv. hatálybalépése előtt keletkezett ilyen ügyekben az új törvény alkalmazásának előírása sérti a Jat. 12. § (2) bekezdését.

III.

A Jat. indítványozó által hivatkozott 12. § (2) bekezdése kimondja, hogy a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat magatartást jogellenessé. E § (3) bekezdése szerint pedig a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Az Itv. 3. §-a a vagyonszerzési illetékkötelezettség keletkezésének főbb szabályait – a korábbi hatályos 1986. évi I. törvény (a továbbiakban: IT.) 3. §-ával szövegszerűen is egyezően – a következők szerint állapítja meg:

„(1) Az öröklési illetékkötelezettség az örökhagyó halála napján keletkezik.

(2) Az ajándékozási illetékkötelezettség

a) ingatlanajándékozás esetén az ajándékozási szerződés megkötése napján,

b) ingó, vagyoni értékű jog ajándékozása esetén a szerződésről kiállított okirat aláírása napján; ha a szerződésről csak külföldön állítottak ki okiratot, azon a napon, amelyen az illetékkötelezettséget megállapító esemény [2. § (3) bekezdés] bekövetkezett,

c) ha az ingó, a vagyoni értékű jog ajándékozásáról nem állítottak ki okiratot, a vagyonszerzéskor keletkezik.

(3) A visszerthes vagyonátruházási illetékkötelezettség

a) a szerződés megkötése napján,

b) árverési vétel esetében az árverés napján,

c) ingatlannak, ingónak, vagyoni értékű jognak bírósági, hatósági határozattal történő megszerzése esetén a határozat jogerőre emelkedése napján.

d) az a)–c) pontban említett esetekben a jogszerzéskor keletkezik”.

IV.

Az indítvány az alábbiakban kifejtettek szerint részben megalapozott.

Az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata szerint a Jat. szabályainak megsértése csak akkor valósít meg alkotmányellenességet, ha az egyben alkotmányi alapelybe, illetőleg rendelkezésbe is ütközik. Erre figyelemmel vizsgálta az Alkotmánybíróság a Jat. idézett előírásaira alapozott indítvány alapján az Itv. sérelmezett hatálybalépítő előírásai alkotmányosságát.

1. Az illetékek Itv. általi újraszabályozását elsődlegesen a korábbi kétszintű szabályozás – az IT. és a végrehajtásáról rendelkező 9/1986. (IV. 11.) PM rendelet (a továbbiakban ITR.) – megszüntetése indokolta, mert az nem volt összhangban a Jat.-nak és az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvénynek azzal a rendelkezésével, amely szerint az adókat, adójellegű kötelezettségeket, s így az illetékeket is törvényben kell szabályozni. Erre tekintettel az IT. módosításáról rendelkező 1989. évi LII. törvény 5. § (3) bekezdése – a törvényi szintű szabályozás előkészítése érdekében – úgy rendelkezett, hogy a PM rendelettel megállapított illetékjogszabályok 1990. december 31-ig alkalmazhatók és ezáltal az új törvény 1991. január 1-jei hatálybalépésének követelményét támasztotta. E rendelkezésre figyelemmel a Kormány az illetékekre vonatkozó törvényjavaslatot a parlamentnek már 1990. október 8-án benyújtotta. Az Országgyűlés az Itv-t az 1990. december 10-ei ülésén fogadta el és az 1990. december 24-én, a Magyar Közlöny 132. számában került kihirdetésre.

A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő” megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. Mivel az Itv. sem az illetékezési rendszerben, sem az azt alkalmazó szervezetben nem idézett elő számottevő változást, az Alkotmánybíróság az új törvény alkalmazására való felkészüléshez feltétlenül szükséges idő hiányát nem minősítette olyan mértékűnek, amely a jogbiztonságot súlyosan sértette volna. Ezért az Alkotmánybíróság az Itv. 97. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és a megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.

Az Alkotmánybíróság mégis megjegyzi, hogy előnyös lenne, ha a Jat. kiegészítése, vagy az Alkotmány 7. § (2) bekezdésében kilátásba helyezett új jogalkotási törvény világos előírást tartalmazna a törvények és esetleg más jogszabályok alkalmazására

való felkészüléshez szükséges időtartamra vonatkozóan. Természetesen addig sem hagyható figyelmen kívül a Jat. 12. § (3) bekezdésének általános előírása.

2. Az Itv. kifogásolt 97. § (1) bekezdésének második mondatában foglalt előírás a vagyonszerzési ügyeknél a törvény hatályát az illeték megállapítására irányadó rendelkezések alkalmazása szempontjából az illetékkiszabásra bejelentés, illetőleg a tudomásra jutás időpontjára tekintettel állapítja meg, tehát arra nem az illetékkötelezettség keletkezésének az időpontja irányadó. E hatálybalépítő rendelkezésből az következik, hogy az Itv. rendelkezéseit kell alkalmazni mindazon illetékügyekben is, amelyek e törvény hatálybalépése előtt keletkeztek és a szabályszerű vagy esetleg késedelmes bejelentésük, vagy a tudomásra jutásuk a hatálybalépés után következett, illetve következik be. Az ilyen „átnyúló” ügyek száma pedig jelentős mértékű, mert az illetékezési gyakorlat azt mutatja, hogy az ajándékozási és a visszerthes vagyonátruházási ügyeknél is számos esetben, az öröklési ügyeknél pedig – a hagyatéki eljárások időigényessége miatt – gyakrabban előfordul, hogy a vagyonszerzés az illetékkötelezettség keletkezését követően hosszabb idő elteltével kerül bejelentésre, vagy jut az illetékhivatal tudomására. Mivel az Itv. csak 1990. december 24-én került kihirdetésre és 1991. január 1-jén már hatályba lépett, ezáltal a kifogásolt rendelkezés a vagyonszerzési ügyek szabályszerű bejelentésének az illetékjogszabályok által előírt, az érintettek részére nyitva álló – 15, illetőleg 30 napos – időtartamát sem vette figyelembe [ITR. 16–18. §-ai és a 82. § (2) bekezdése, az Itv. 89–91. §-ai, valamint 76. §-a].

Az Itv. a vagyonszerzési illetékek körében a korábban hatályos IT-ben foglaltaknál általában és túlnyomórészt kedvezőbb, vagy azokkal azonos illetékkötelezettséget állapít meg. Az Itv. az illetékfizetésre kötelezettek rendkívül szűk körére vonatkozóan azonban a korábbiaknál hátrányosabb illetékfizetési feltételeket határoz meg. Így többek között;

- a gépjármű öröklési, ajándékozási és visszerthes vagyonátruházási illetékek mértékét emelte (Itv. 24. §, IT. 16. §),

- az IT-ben foglalt néhány illetékmentességet és kedvezményt [mint pl. az IT. 9. § (1) bekezdés *f)* és *j)* pontjában, valamint a *g)* pontjában az üdülő, hétvégi ház és zártkerti ingatlan tekintetében megállapított öröklési illetékmentességet, illetőleg kedvezményt, továbbá a 10. § (2) bekezdésében foglalt ajándékozási illeték kedvezményt] megszüntetett.

Az Alkotmánynak a Magyar Köztársaságot független, demokratikus jogállamnak minősítő 2. § (1) bekezdéséből elengedhetetlenül következik a jogbiztonság követelménye. Az Itv. 97. § (1) bekezdésének második mondata sérti a jogállam egyik lényeges jellemzőjéből, a jogbiztonságból fakadó – a Jat. 12. § (2) bekezdésében is megfogalmazott – tilalmat azáltal, hogy az illetékfizetésre kötelezettek meghatározott szűk köre tekintetében visszamenő hatállyal hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget eredményezett. Az alkotmánybíróság ezért azt a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi azt is, hogy az Itv. 97. § (1) bekezdésének második mondata akkor lett volna alkotmányellenes, ha a törvényalkotó az Itv. rendelkezéseinek alkalmazását kizárta volna azokban a hatálybalépését megelőzően keletkezett vagyonszerzési ügyekben, amelyek esetében az illetékezőre hátrányosabb illetékfizetési feltételeket eredményezett, illetve súlyosabb kötelezettséget állapított meg, vagy ha a törvény rendelkezéseinek alkalmazhatóságát a vagyonszerzési ügyek tekintetében nem a bejelentéshez vagy a más módon való tudomásra jutáshoz, hanem az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjához kötötte volna. Mivel az Alkotmánybíróságnak jogalkotási hatásköre nincs, az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítésén túlmenően a törvény kiegészítését, illetve módosítását nem végezhetette el. Az alkotmányellenes rendelkezésnek a megsemmisítő határozat közzétételéhez viszonyított későbbi (1992. szeptember 30-ai) hatályú megsemmisítésével az Alkotmánybíróság lehetőséget kívánt teremteni arra, hogy a törvényalkotó időközben megalkossa az Itv. tartalmához illeszkedő, alkotmányos rendelkezést, illetőleg szabályozást.

Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján elvégzett utólagos absztrakt normakontroll keretében a megsemmisítésen túl nem állt módjában, hogy az alkotmányellenes rendelkezés következtében hátrányt szenvedettek sérelmeit e határozatában általános előírással orvosolja. A visszamenő (ex tunc) hatályú megsemmisítés jogbiztonsági szempontból nem volt alkalmazható, mert a vagyonszerzési ügyek érintettjeinek túlnyomó többsége számára a megsemmisített rendelkezés nem eredményezett hátrányt. Ezek tekintetében az ilyen semmisítés a jóhiszeműen szerzett jogok sérelmével járna. Hátrányos hatás visszaható hatályú megszüntetése alkotmánybírósági döntéssel csak bírói kezdeményezés alapján folytatott konkrét normakontrollal, valamint alkotmányjogi panasszal összefüggő egyedi ügyben érvényesíthető. Ezért lenne célszerű, ha a törvényalkotó a megsemmisítés

misített rendelkezést felváltó új alkotmányos szabályozás keretében egyidejűleg rendezné a megsemmisített rendelkezés folytán hátrányt szenvedettek sérelmeinek orvoslási lehetőségét is.

Budapest, 1992. január 27.

*Dr. Sólyom László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Ádám Antal s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Herczegh Géza s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Kilényi Géza s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lábady Tamás s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

*Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Vörös Imre s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Zlinszky János s. k.,
alkotmánybíró*

Alkotmánybírósági ügyszám: 169/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 11. számában

8/1992. (I. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a miniszterelnöknek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján – Dr. Kilényi Géza és Dr. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés h), i) és m) pontja, valamint a 30/A. § (2) bekezdése értelmezése alapján megállapítja, hogy a köztársasági elnök a kinevezési jogkörébe tartozó döntést ésszerű határidőn belül köteles meghozni, amely annak megállapításához szükséges, hogy a kinevezés alkotmányos feltételei fennállnak-e.

E határidő túllépése alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A miniszterelnök az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés h), i) és m) pontja, valamint a 30/A §. (2) bekezdése értelmezését kérte „abból a szempontból, hogy az elnöki kinevezési jogkör gyakorlásához kötődik-e határidő”. Az indítvány szerint „az elnöki döntés akárcsak hozzávetőleges időbeli korlátainak meghatározása nélkül adott esetben lehetetlenülhet a Kormány szándéka”, a köztársasági elnök hallgatása révén – anélkül, hogy az elnök a kinevezés megtagadásának alkotmányos feltételeiről állást foglalt volna – ugyanolyan helyzet keletkezik, mintha megtagadta volna a kinevezést.

1. Az Alkotmány a köztársasági elnök egyes jogköreinek gyakorlására kifejezetten határidőt szab (pl. 22. §, 26. §, 28. §, 19/C. §). Más jogkörökre vonatkozó rendelkezések nem tartalmazzak szabályt a joggyakorlás határidejéről. Ebből azonban nem következik sem az, hogy a köztársasági elnök jogköreinek gyakorlása csak abban az esetben van határidőhöz kötve, ha a határidőt az illető jogkör

szabályozása kifejezetten tartalmazza, sem az, hogy az elnök minden jogköréhez határidő tartozna. A köztársasági elnök alkotmányos jogállása alapján, és az egyes jogkörök sajátosságai szerint értelmezéssel eldönthető, hogy mely jogkörök alkotmányos gyakorlása követel meg határidőt. Az Alkotmányban kifejezetten szereplő, többnyire konkrét határidőkkel szemben a többi jogkörre vonatkozó határidőt nem lehet napok vagy hónapok szerint meghatározni. Ezekre nézve csupán általános és rugalmas szabály vezethető le az Alkotmányból. Kivételesen ilyen típusú időmeghatározás is szerepel az Alkotmányban [19/C. § (3) bekezdés].

2. Az Alkotmány kifejezett rendelkezéssel háromféle határidőt állapít meg a köztársasági elnök döntésével kapcsolatban. Vannak olyan határidők, amelyekben belül a köztársasági elnöknek nem csupán joga, hanem kötelessége is valamely intézkedés megtétele. Így a választást követő egy hónapon belülre össze kell hívnia az Országgyűlés alakuló ülését; a törvényt tizenöt, bizonyos esetekben öt napon belül ki kell hirdetnie; a választásokat az Országgyűlés megbízatásának lejártától, felosztásától vagy feloszlásától számított három hónapon belüli időpontra ki kell írnia.

Más esetekben az Alkotmány olyan döntésre szab kifejezett határidőt, amelynek meghozatala az elnök belátásától függ, azaz nem kötelező. Például a köztársasági elnök az elfogadott törvényt – aláírás előtt – tizenöt napon belül visszaküldheti az Országgyűlésnek, vagy megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

További határidők nem valamely intézkedés megtételére irányulnak, hanem az intézkedés előfeltételét vagy tartalmát illetően szabnak időbeli határt. Például a köztársasági elnök az Országgyűlés ülését legfeljebb harminc napra napolhatja el; vagy ha a Kormány megbízatásának megszűnése esetén az általa miniszterelnöknek javasolt személyt negyven napon belül nem választják meg, feloszlathatja az Országgyűlést.

Mindhárom esetben a határidőre vonatkozó szabály az államszervezet folyamatos működését szolgálja. Ez a cél nyilvánvaló ott is, ahol a köztársasági elnök intézkedése nem kifejezetten a folyamatosság fenntartására irányul, mint például a választások kiírása vagy az Országgyűlés összehívása esetén, hanem ahol az államszervezet működésébe tartalmilag avatkozik be. Ilyen intézkedés például az előzetes normakontroll indítványozása az Alkotmánybíróságnál, vagy hogy szükségállapot esetén „haladéktalan” tájékoztatással kell a köztársasági elnök rendkívüli intézkedéseit az Országgyűlés ellenőrzése alá helyezni. Az utóbbi intézkedésekre szabott határidők arra szolgálnak, hogy a köztársasági elnök rendkívüli közbelépése után az ügy előrelátható időn belül, illetve a lehető leghamarább visszakерüljön a normális körülmények közötti ügymenetbe, illetve az ügydöntő szervek hatáskörébe.

A határidő meghatározásának minden esetben megtalálható, döntő oka tehát az állam folyamatos működésének biztosítása. Az egyes jogkörök más jellemzői

lényegtelenek a határidő szempontjából, az Alkotmány a legkülönbözőbb fajtájú és jelentőségű döntésekhez kapcsol határidőt.

Az államszervezet normális és folyamatos működtetése azonban más döntések esetében is ugyanolyan súlyú alkotmányos érdek és követelmény, mint ahol ezt az Alkotmány kifejezett határidővel biztosítja. Ha a jogkör az államszervezet folyamatos működéséhez kapcsolódik, nincs elvi indoka annak, ha egyes esetekben szerepel határidő az Alkotmányban, s máskor nem. Történeti oka van annak, hogy az alkotmányok legtöbbször a parlamenttel kapcsolatban tartalmazzanak határidőket az államfő intézkedéseire; leghamarább és legteljesebben ugyanis a törvényhozás önállósult az uralkodótól. Ma azonban a köztársasági elnök adott jogkörének kapcsolata valamely hatalmi ággal nem a határidő meglétét, hanem legfeljebb meghatározása módját befolyásolhatja. A határidő jellege viszont éppen ennyire függ gyakorlati megfontolásoktól is. (Ezért tér el az Alkotmány a napok szerinti határidőtűzéstől szükségállapot esetén. Ez indokolhatja a különbséget a törvény kihirdetése napokban meghatározott, illetve a nemzetközi szerződés megkötése rugalmas határideje között, noha e jogkörök jellege megegyezik.) Különbséget tenni tehát nem a kifejezetten határidőhöz kötött jogkörök és az összes többi, hanem azok között a jogkörök között kell, amelyeknél a határidőben cselekvés alkotmányos követelmény, illetve amelyeknél a kérdés ilyen felvetése nem lehetséges.

3. Vannak a köztársasági elnöknek olyan jogkörei, amelyekkel kapcsolatban értelmetlen lenne határidőről beszélni. Ilyen a státust meghatározó jogkör [„képviseleti a magyar államot”, 30/A. § (1) bekezdés a) pont]. Nem köthető határidőhöz az olyan jogkör sem, amelynek gyakorlása kizárólag az elnök belátásától függ, s amelyben ő a kezdeményező, feltéve, hogy a jogkör nem illeszkedik egyébként más szervek döntési láncolatába. Határidőtől függetlenek tehát az úgynevezett nem kötött jogkörök, ahol a döntés nem más szerv előterjesztése alapján történik, feltéve természetesen, hogy a jogkör gyakorlása nem kötelező. Például nincs határidőhöz kötve, hogy az elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésén, javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére, népszavazást kezdeményezhet [30/A. § (1) bekezdés e), f) és g) pont].

Ahol a fenti három feltétel bármelyike is hiányzik, az államszervezet folyamatos működésének érdeke megköveteli a határidőt. Ezt az Alkotmányban kifejezetten előírt határidők példája is alátámasztja. A választások kitűzése például nem kötött jogkör, viszont az elnök jogszabályi határidőn belül köteles erre [30/A. § (1) bekezdés d) pont]. A törvényhozás láncolatának része a köztársasági elnöknek az a döntése, hogy a már elfogadott törvényt visszaküldi az Országgyűlésnek, vagy megküldi véleményezésre az Alkotmánybíróságnak. Noha ez az elnöki döntés se nem kötött, se nem kötelező, mégis a törvény kihirdetési rendjét tereli más útra; s az államszervezet folyamatos és áttekinthető működése szempontjából indokolt, hogy a törvény sorsáról a kihirdetésre rendelkezésre álló időn belül döntés születik.

4. Az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 29. § (1) bekezdése a köztársasági elnök egyik alapvető feladatát jelöli meg („örkődik az államszervezet demokratikus működése felett”). Ezt az egyes hatáskörök értelmezésénél alapul kell venni. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy a köztársasági elnök önálló politikai döntéseivel ennek a feladatának tesz eleget. (Önálló politikai döntés a köztársasági elnök olyan döntése, amely végleges, felülbírálhatatlan, de amelyért sem a köztársasági elnök, sem más szerv nem visel politikai felelősséget az Országgyűlés előtt. A köztársasági elnöknek az Alkotmány olyan esetekben ad jogot önálló politikai döntésre, amikor az államszervezet működésében súlyos zavarok támadnak, amelyek elhárítása az ő beavatkozását igényli.)

Az államszervezet demokratikus működése feletti örökös – mint a köztársasági elnöki intézmény egyik alapvető feladata – nemcsak az elnök rendkívüli beavatkozási jogosítványai esetén szolgál az alkotmányértelmezés alapjául. Következik ebből a feladatból az is, hogy a köztársasági elnöknek hatásköri jogai gyakorlása során mindig figyelemmel kell lennie az egész államszervezet demokratikus működésére, beleértve ebbe annak eljárási és technikai szempontjait is. Az „örökös” nem korlátozódik tehát krízishelyzetek feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének, s benne a köztársasági elnök saját joggyakorlásának is. Az elnök döntése igen gyakran a döntést kezdeményező, illetve az azért politikai felelősséget viselő szerv jogkörének gyakorlásával kapcsolódik össze, úgy, hogy csak a két döntés együtt váltja ki a kívánt joghatást. Más esetben pedig az elnök kezdeményező aktusát más szervnek az elnököt is kötelező döntése követi. Az elnöki jogkörök beágyazódása a legfelsőbb állami szervek döntési mechanizmusába alapot ad a köztársasági elnök mások döntésével összefüggő jogosítványainak olyan értelmezésére, hogy azokat a köztársasági elnök bizonyos határidőn belül köteles gyakorolni akkor is, ha az Alkotmány szövege az illető jogkör gyakorlására sem köteleességet, sem határidőt nem ír elő kifejezetten. Ez az értelmezés a fentiek szerint az Alkotmány 29. § (1) bekezdésére épül. Emellett a jogállamiság elvéből [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] is következik az Alkotmányban szabályozott szervezetek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják. Ebből is levezethető, hogy a köztársasági elnök jogainak gyakorlása nem határidő nélküli – kivéve azokat a jogköröket, amelyekhez értelemszerűen nem rendelhető határidő. (Lásd fenn, 3. pont.)

5. A köztársasági elnök jogköre gyakorlására olyan határidőn belül köteles, amely a fenti elvi indokoknak megfelel. Ez a határidő egyrészt biztosítja az államszervezet folyamatos működését (tehát tekintettel van a döntési láncban részt vevők, illetve az egész államszervezet szempontjaira), másrészt szükséges és ésszerűen elegendő ahhoz, hogy az elnök megalapozottan döntsön (s ennyiben a

köztársasági elnök szempontjaihoz is igazodik). Az Alkotmányban kifejezetten meg nem határozott határidő napok szerint értelmezés útján nem állapítható meg.

6. A köztársasági elnök kinevezési jogköre az Alkotmány értelmében kötött jogkör, a kinevezést nem a köztársasági elnök kezdeményezi, hanem törvényben meghatározott más szerv. A bírák kinevezését kivéve a kinevezéshez miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés szükséges, illetve a minisztereket a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára nevezi ki. A kinevezésekért a politikai felelősséget a Kormány, a bírák kinevezéséért pedig az előterjesztő viseli. Az elnök kinevezési jogköre tehát mindig beleágazódik más – a döntésért felelős – szervek döntéshozatalába. Kinevezési jogkörét a köztársasági elnöknek az előterjesztéstől számított ésszerű határidőn belül gyakorolnia kell: vagy alá kell írnia a kinevezési okmányt, vagy pedig nyilatkoznia kell a kinevezés megtagadásáról.

Kinevezési jogköre gyakorlása során az elnöknek egyeztetnie kell azt a két kötelezettségét, amelyek mindegyike az államszervezet demokratikus működése feletti őrködésből, mint elnöki feladatból folyik. Egyrészt a kinevezésről indokolatlan késedelem nélkül döntenie kell, különben az államszervezet érintett hatalmi ágainak demokratikus működését akadályozná; másrészt kellő időre van szüksége ahhoz, hogy eleget tehessen a kinevezési jogkörrel kapcsolatos garanciális feladatának. Ez utóbbi révén a köztársasági elnök kinevezési aktusa nem pusztán formalitás, s az arra nyitva álló határidő sem pusztán az aláírás hivatali lebonyolításához szükséges idő. A kinevezési jogkör gyakorlása alkotmányosságához megkívánt „ésszerű határidő” formulája mindkét szempontra vonatkozik, s azokat egyezteti.

A kinevezési jog gyakorlásával kapcsolatban a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat a következőket állapította meg. „A köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést, illetve a jóváhagyást, ha észleli, hogy az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek. Ezenkívül csak akkor alkotmányos a kinevezés, illetve a jóváhagyás megtagadása, ha a köztársasági elnök alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná. Az utóbbi szempontból a köztársasági elnök a kinevezésnél kizárólag a személyre tett javaslatot, jóváhagyás esetén pedig kizárólag a mindenkori előterjesztés tartalmát vizsgálhatja felül.”

A köztársasági elnöknek tehát akkor kell megtagadnia formai okból a kinevezést, ha „észleli” a jogszabályi feltételek hiányát. Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés feladata nem arra kötelezi az elnököt, hogy minden előterjesztés jogszerűségének ügyében kiterjedt és részletekbe menő vizsgálatot folytasson, hanem hogy a nyilvánvaló vagy egyébként tudomására jutott jogsértések esetén fellépjen. Az „ésszerű határidő” az ahhoz szükséges időtartam, hogy a köztársasági elnök e jogi köteletségének eleget tehessen.

Hasonlóképpen nem köteles a köztársasági elnök minden kinevezési javaslat esetén kideríteni, fennáll-e annak veszélye, hogy a kinevezendő személye súlyosan

megzavarná az államszervezet demokratikus működését. Csak ha a tényekből következően alapos oka van ilyen feltételezésre, köteles az elnök ennek utánajárni, s megbizonyosodni, hogy gyanúja megalapozott-e. Ha olyan személy kinevezésére szóló javaslat kerül a köztársasági elnök elé, akinek kinevezése súlyosan megzavarná az államszervezet demokratikus működését, ez önmagában is a demokratikus államszervezet működésének fogyatékosága. Ennek kiküszöbölése, s a felelősség megállapítása érdekében a minél gyorsabban meghozott döntés az „ésszerű”.

A fenti szempontok figyelembevételével is csak a konkrét eset körülményei alapján dönthető el, hogy adott esetben mi az ésszerű határidő.

7. Az Alkotmány 31. § (4) bekezdése és 31/A. §-a szerint a köztársasági elnök jogilag felelős azért, ha tisztsége gyakorlása során szándékosan megsérti az Alkotmányt vagy valamely más törvényt.

A köztársasági elnök köteles az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés h), i) és m) pontjában, a 32/D. § (2) bekezdésében, a 33. § (4) bekezdésében és a 48. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott kinevezési jogkörében a kinevezési javaslat előterjesztésétől számított ésszerű határidőn belül döntést hozni. E kötelezettség szándékos megsértéséért a köztársasági elnök jogi felelősséggel tartozik.

Az alkotmányos határidő meghatározásánál a kinevezési döntés hivatali lebonyolításához szükséges időt, valamint azt az időt kell figyelembe venni, amely a javaslat jogszabályi feltételei megtartásának, illetve – rendkívüli esetben – a kinevezés tartalmi okból való megtagadása megalapozottságának vizsgálatához az e határozatban kifejtettek szerint szükséges.

Nem vonható az „ésszerű határidő” fogalmába az olyan idő, amelynek során nem folyik vizsgálat, vagy olyan tárgyban folyik, amely nem tartozik sem a kinevezés jogi feltételeihez, sem a személyre tett javaslat tartalmához. Az előterjesztőre, illetve az elnök aktusáért felelősséget viselő ellenjegyzőre tartozik annak eldöntése, hogy a kinevezés mikor esedékes. Az elnök a már megindult kinevezési folyamatba kapcsolódik bele. A kinevezés célszerűsége, esedékessége, a betölteni kívánt tisztséghez tartozó jogosítványok vizsgálata kívül esik a köztársasági elnök

kinevezési jogkörén. Az indokolatlan késlekedés – ideértve a köztársasági elnök hatáskörén kívüli körülmények vizsgálatára fordított időt is – az ésszerű határidőn belüli döntésre vonatkozó kötelezettség megszegésének minősül.

Budapest, 1992. január 28.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza és Dr. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye

A köztársasági elnök kinevezési jogkörét a kormány előterjesztésére, miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolja. A kinevezési hatáskörre vonatkozó alkotmányi rendelkezés értelmezéséről szóló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz fűzött különvéleményünket fenntartjuk.

Szükségesnek tartjuk ismételten kifejetni azon álláspontunkat, mely szerint az Alkotmány megosztott hatáskört hozott létre a kormány és a köztársasági elnök, (az előterjesztő, a köztársasági elnök és az ellenjegyző) között. Ennek lényege az, hogy a résztvevők egyike sem dönthet kizárólagosan, azaz közöttük konszenzusnak kell létrejönni.

Az Alkotmánynak e határozatban foglalt értelmezése a köztársasági elnök kinevezési jogkörét a kormány előterjesztésének alkotmányossági ellenőrzésére szűkíti le. Az Alkotmány ezzel szemben a kinevezést a köztársasági elnökre bízta és e jogkört a kormány előterjesztési jogával és ellenjegyzésével korlátozza. Ebből

következik az is, hogy a köztársasági elnök kinevezési jogköre gyakorlása során nemcsak az előterjesztés alkotmányszerűségét, hanem annak minden vonatkozását vizsgálhatja.

Egyetértünk azzal, hogy a konszenzus alapján a kinevezésnek az ország kormányozhatósága, az állami feladatok ellátása érdekében ésszerű határidőn belül kell létrejönnie. Ennek alkotmányos biztosítékát a kormány parlamentnek való felelőssége és a köztársasági elnöknek az Alkotmány 30/A. §-ában meghatározott jogi felelőssége jelenti.

A konszenzusteremtés módjáról és határidejéről az Alkotmány nem rendelkezik. Így a kialakult ellentmondás a döntésben részt vevők jobb együttműködésével, vagy az Alkotmány módosításával oldható fel, de semmiképpen nem tekinthető az alkotmányértelmezés tárgykörébe tartozó kérdésnek.

Budapest, 1992. január 28.

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 2128/G/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 11. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvényességi óvás jogintézménye alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényességi óvás emelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket 1992. december 31-ei hatállyal megsemmisíti. Azokat a büntetőeljárási szabályokat azonban, amelyek szerint a törvényességi óvás alapján a terheltre kiható hatállyal a jogerős határozatban megállapítottnál hátrányosabb rendelkezést lehet hozni, az Alkotmánybíróság e határozat közzétételének napjától semmisíti meg.

Eszerint e határozat közzétételének napjától hatályát veszti a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban Be.)

285. §-ának második és harmadik mondata,

287. § (3) bekezdéséből a „megtámadott határozat jogerőre emelkedésétől számított egy év eltelte után emelt” szövegrész,

288. § (6) bekezdése első mondata, második mondatából a „ha megidéztek, minden esetben, ha pedig értesítették” szövegrész, valamint harmadik mondatából a „vagy a törvényességi óvást a terhelt terhére jelentették be” szövegrész,

288. § (8) bekezdéséből a „a megidézett fogva lévő terhelt, illetőleg” szövegrész,

290. § (4) bekezdéséből a „ha a terhelt szabadlábon van, a szükséges kényszerintézkedéseket elrendelheti” szövegrész,

290. § (5) bekezdésének első mondata, és második mondatából a „más esetekben” szövegrész.

E szabályok a következő szöveggel maradnak 1992. december 31-ig hatályban:

285. § A törvényességi óvásnak nincs halasztó hatálya; elbírálásáig azonban a Legfelsőbb Bíróság elnöke, illetőleg a legfőbb

¹ A 15/1992. (III. 30.) AB határozatban foglalt helyesbítésnek megfelelő szöveg.

ügyész a törvényességi óvással megtámadott határozat végrehajtását felfüggesztheti vagy félbeszakíthatja.

287. § (3) Törvényességi óvás alapján a terhelttel szemben a megtámadott határozatban megállapítottnál hátrányosabb rendelkezést hozni nem lehet, csak a törvénysértés állapítható meg; ez irányadó a hatályon kívül helyezés folytán megismételt eljárásra is.

288. § (6) A fogva levő terheltet a saját vagy a védő kérelmére elő kell állítani. A védőt az ülésre meg kell idézni, ha az eljárásban a védelem kötelező volt.

288. § (8) Az ülést a legfőbb ügyész vagy képviselője, továbbá a megidézett védő jelenléte nélkül nem lehet megtartani.

290. § (4) Ha a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezi és a terhelt fogva van, a fogva tartás kérdésében határoz.

290. § (5) A bűnügyi költséget az állam viseli.

Ugyancsak e határozat közzétételével veszti hatályát a Be.

284. § (2) bekezdése, a 288. § (2) bekezdése b) pontja, valamint a 290. § (2) bekezdés d) pontja.

1992. december 31-én hatályát veszti

- a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 270. §-a,
- a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény

10. § (2) bekezdése,

33. § (2) bekezdése a) pontjának utolsó fordulata: a „bármely bíróság jogerős határozata ellen törvényességi óvást emelhet” szövegrész.

A 33. § (2) bekezdés a) pontja az alábbi szöveggel marad hatályban: „(2) A Legfelsőbb Bíróság elnöke a) bármely bírósági ügy iratait az eljárás bármely szakában magához kérheti; ügyeket másodfokú elbírálásra a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonhat;”,

- az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény

5. § (2) bekezdés f) és g) pontja;

- a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény

284. § (1) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság elrendeli mindazon büntetőeljárások felülvizsgálatát, amelyekben a törvényességi óvás nyomán a terheltre a jogerős határozatnál hátrányosabb határozatot hoztak, feltéve, hogy az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól.

Az Alkotmánybíróság a jogerős bírósági ítéletek megsemmisítésére irányuló kérelmet visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó a törvényességi óvást szabályozó rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását arra hivatkozva kezdeményezte, hogy e rendelkezések az Alkotmánynak a jogállamiság elvét kimondó 2. § (1) bekezdésébe ütköznek. Különösen azt tartotta alkotmányellenesnek, hogy a törvényességi óvás emelése diszkrecionális jog, mely lehetővé teszi törvénytelen ítéletek hatályban maradását, továbbá, hogy a törvényességi óvás iránti kérelem tárgyában a Legfelsőbb Bíróság elnöke, illetve a legfőbb ügyész indokolás nélküli határozattal döntsön. Az indítvány a törvényességi óvás intézményét, és így az arra vonatkozó összes jogszabályt támadja.

Az Alkotmánybíróság ehhez az indítványhoz egyesített két további indítványt. Az egyik indítványozó szerint a törvényességi óvásnak a cégbejegyzési eljárásban a felekre kiterjedő hatállyal történő alkalmazása sérti az Alkotmány 9. §-át, mert összeegyeztethetetlen a piacgazdasággal, valamint a vállalkozás jogával és a verseny szabadságával. Ezért kérte a bírósági cégnyilvántartásról szóló 1989. évi 23. tvr. 25. § (2) bekezdésének, valamint a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) 273. § (1) bekezdésének megsemmisítését is. A másik indítvány a Pp. 270. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát kérte, amely szerint a legfőbb ügyész vagy a Legfelsőbb Bíróság elnöke bármely polgári ügyben hozott határozat ellen törvényességi óvással élhet. Álláspontja szerint ez a rendelkezés az Alkotmány 35. § (1) bekezdése a) és b) pontjába, az 50. § (1) bekezdésébe és az 51. § (1) és (3) bekezdésébe ütközik; alkotmányellenessége abban áll, hogy a jogosultak törvénytértés esetében sem kötelesek óvást emelni.

Az Alkotmánybíróság – összefüggésükre tekintettel – a három ügyet egyesítette, és az alkotmányellenesség vizsgálatát a jogintézmény egészére nézve végezte el.

II.

A törvényességi óvás hatályos szabályozásának lényege az, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy a legfőbb ügyész törvényességi óvást emelhet bármely jogerős bírósági határozat ellen, ha az törvénytértő vagy megalapozatlan. A törvényességi óvást a Legfelsőbb Bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsa, ha pedig az a Legfelsőbb Bíróság határozata ellen irányul, a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi

Tanácsa bírálja el. A törvényességi óvás folytán hozott határozatban a Legfelsőbb Bíróság vagy elutasítja az alaptalan törvényességi óvást, vagy megállapítja, hogy a megtámadott határozat törvényt sért, illetőleg megalapozatlan. A törvényességi óvás benyújtása nincs határidőhöz kötve. A törvényességi óvás folytán hozott határozat hatálya a felekre azonban csak az alábbi korlátokkal terjed ki. Büntetőügyben a megtámadott határozat jogerőre emelkedésétől számított egy év eltelte után emelt törvényességi óvás alapján a terhelttel szemben a megtámadott határozatban megállapítottnál hátrányosabb rendelkezést nem lehet hozni. Polgári ügyekben csak az egy éven belül emelt óvás folytán hozott határozat hatálya terjed ki a felekre. Polgári eljárásban a megtámadott határozat – egészében vagy megfelelő részében történő – hatályon kívül helyezésére csak akkor kerül sor, ha a határozat hatálya a felekre is kiterjed, sőt ilyenkor sem, ha csupán olyan eljárási szabály megsértéséről van szó, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényegi kihatása nem volt.

III.

Az Alkotmánybíróság jogtörténeti és jogösszehasonlító vizsgálatot végzett a törvényességi óvás hatályos szabályozásának megalapozott értékelése érdekében.

Elősként a francia forradalmi törvényhozás vezette be a már jogerős bírósági határozatok felülvizsgálatát. Az intézmény elvi indoka az államhatalmi ágak szigorúbb elválasztása, a bíróságok túlkapasainak megakadályozása volt, a gyakorlatban pedig azt kívánták ellenőrizhetővé tenni, hogy az új jogrendet a bíróságok megfelelően alkalmazzák-e. Az 1808. évi francia büntető perrendtartás az intézmény kétféle formáját tartalmazza: az egyik törvényt sértő jogerős ítéletek megsemmisítését tette lehetővé, a felekre kiható hatály nélkül, míg a másik a bíróságok által elkövetett hatásköri túllépés orvoslását szolgálta, kivételes esetben felekre is kiható hatállyal. A francia példa nyomán a 19. században néhány más ország (Belgium, Ausztria, Olaszország) is bevezetett hasonló jogintézményt.

Magyarországon az 1896. évi XXXIII. tc. a Büntető perrendtartásról vezette be e jogintézményt (441–442. §) perorvoslat a jogegység érdekében néven. E perorvoslattal a legfőbb vádhatóság, a koronaügyész élhetett a legfőbb bíróság, a Kúria előtt a büntetőbíróságok olyan törvényt sértő határozatai ellen, melyek más úton már nem voltak megtámadhatók. A királyi kúria érdemi határozata ellen ilyen perorvoslatnak már nem volt helye. A Kúria, ha a perorvoslatot alaposnak találta, kimondta, hogy a megtámadott határozat vagy intézkedés a törvényt megsértette. A törvény megsértését kimondó határozat a felekre nézve rendszerint nem bírt hatállyal, ha azonban a vádlott a törvény megsértésével volt elítélve, a Kúria őt felmenthette, vagy büntetését enyhíthette. E jogintézmény célja nem a felek esetleges jogsérelmének orvoslása, hanem a jogegység, különösen a bírói gyakorlat egységének, egyöntetűségének biztosítása volt. 1911-ben a Polgári perrendtartás életbelép-

tető törvénye kiszélesítette e perorvoslat alkalmazási körét. Ettől kezdve a jogegységi perorvoslatot a Kúria különleges, ún. jogegységi tanácsa bírálta el.

A jogintézmény döntő módosítására – a szovjet eljárásjog másolásával – 1949-ben került sor. „A népnek a büntető igazságszolgáltatásban való részvételéről és a fellebbvitel egyszerűsítéséről” szóló 1949. évi XI. törvényben a jogintézmény új neve: perorvoslat a törvényesség érdekében. Ez kifejezte, hogy e perorvoslat fő célja nem a jogegység, hanem a törvényesség biztosítása, míg a jogegység megóvására a döntvény hivatott. E törvény tette először lehetővé a jogerős ítélet utólagos súlyosbítását is. 1950-ben a 210/1950. (VIII. 20.) MT rendelet polgári ügyekben is bevezette a törvényesség érdekében használható perorvoslatot a felekre is kiterjedő hatállyal. A Bp. (1951. évi III. tv.) és a Pp. (1952. évi III. tv.) által egyaránt intézményesített rendkívüli perorvoslat neve a bírósági szervezet reformja, a Bp. és a Pp. novellája révén 1954-ben a törvényességi óvás nevet kapta, és annak emelésére a Legfelsőbb Bíróság elnöke is jogot kapott. Ezzel lényegében kialakult a jogintézmény ma is hatályos szabályozása.

IV.

A törvényességi óvás gyakorlati alkalmazása során ez az elvileg csak rendkívüli esetben alkalmazható jogintézmény szinte harmadfokká vált az elvileg egyfokú perorvoslati rendszer „biztonsági szelepeként”, vagy egy másodszori fellebbvitel be nem vallott pótlékeként. Az eredetileg csupán kiegészítő, és nem is rendszeresen érvényesülő egyéni jogvédelem vált a gyakorlatban elsődlegessé. Igazolja ezt a törvényességi óvások iránti kérelmek száma, a megemelt óvások abszolút száma, és a jogerősen befejezett ügyekhez viszonyított aránya is, továbbá az a tény, hogy a jogegység biztosítása érdekében a megtámadott határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven túl emelt törvényességi óvások száma elenyésző, csak ezrelékben fejezhető ki, s az ún. „elvi irányú”, az érdemi döntést nem érintő egy éven belüli óvás csupán az elméletben létezik. A törvényességi óvás tényleges megvalósulásánál fogva jogorvoslati természetű.

Az Alkotmánybíróság – összhangban az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat indokolásában kifejtett álláspontjával – a törvényességi óvás esetében sem önmagában vizsgálta a normaszöveget, hanem tényként fogadta el a normának a bírói gyakorlatban állandóan és egységesen tulajdonított tartalmát, és ezt az „élő” normatartalmat vetette össze az Alkotmánnyal. Ezért a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálatában az Alkotmánybíróság súlyának megfelelően értékelte azt a tényt, hogy ez az intézmény a töretlen bírósági gyakorlatban jogorvoslati funkciót is ellát.

V.

1. A törvényességi óvás intézményében úgy vegyül a jogegységi és jogorvoslati funkció, hogy egyiknek sincsenek meg az alkotmányos feltételei, sőt az egyik feladathoz szükséges alkotmányos feltételek megvalósulását a másik feladat nem teszi lehetővé. Ahhoz, hogy a törvényességi óvás jogorvoslati funkcióját alkotmányosan lássa el, a feleknek meghatározott, feltételekhez kötött alanyi joggal kellene rendelkezniük arra, hogy az általuk állított jogsérelmet a Legfelsőbb Bíróság érdemben és rájuk kiható hatállyal elbírálja. Ezzel szemben a feleknek egyáltalán nincs joguk arra, hogy a legfőbb ügyész, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnöke óvást emeljen. E jogosítottak belátásuk szerint választják ki azokat az eseteket, amelyben óvást emelnek, zömében azonban olyan ügyek közül, amelyekben a felek kéri a jogerőre emelkedett határozat újabb felülvizsgálatát, s rájuk kiható megváltoztatását. Az óvás folytán hozott határozat azonban csak akkor hat ki a felekre, ha az óvásra a jogerőre emelkedés után egy éven belül került sor, s az óvás idejének kiválasztása szintén a jogosult belátásától függ. A jogorvoslathoz fogalmilag is szükséges garanciák bevezetését viszont a törvényességi óvás jogegységi feladata kizárja. A jogegységi döntéshez – az éppen időszerűnek talált elvi iránymutatáshoz – ugyanis szükséges az esetek kiválasztásának joga. Elvileg sem láthatna el ilyen funkciót a fél kérésére kötelező felülvizsgálat. A jogegységi döntés természete szerint nem törli meg a jogerőt, s nem változtat meg a tárgykörébe tartozó esetek közül véletlenszerűen csupán egyet, amely kapcsán ti. az állásfoglalás szükségességét eldöntötték. Az egységes joggyakorlat kialakításához általában nincs köze a megalapozatlanság miatti óvásnak. Sőt, a törvénysértő ítéletek orvoslása is független lehet bármely jogegységi problémától. A jogegységi döntés célja nem az egyedi ügyben nyújtott jogorvoslat, s nem is lehet tekintettel az utóbbi alkotmányos szempontjaira. Ha viszont az óvás a – mind a jogegységtől, mind pedig a jogorvoslattól különböző célként felfogott – „törvényesség biztosítására” szolgál, ez sem hozza a fent vázolt, az intézmény története során ténylegesen betöltött feladatokat közös nevezőre, s nem pótolja a hiányzó feltételeiket, hanem egy harmadik szempontból is akadályozza bármelyik feladathoz szükséges garanciák kialakítását. Önmagának mond ellent ugyanis az intézmény, ha a törvénysértés orvoslása és ennek a felekre kiható hatálya is két jogosított diszkrecionális döntésétől függ, s nyilvánvaló – és adott büntető ítéletben a vádlott kárára szóló – törvénysértés esetében sem kötelező.

A törvényességi óvás intézménye ellentétes a jogállamiság elvének [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] tartalmát alkotó jogbiztonság követelményével, a jogerő intézményével, s polgári ügyekben a felek rendelkezési jogával is.

2. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. Az Alkotmánynak ez az általános rendelkezése a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a

jogállamiságot. A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapérték tartalmát, ezért a jogállam fogalom értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. A jogállamiság alapértékét kitöltő elveket az Alkotmánybíróság egy-egy konkrét ügy kapcsán, fokozatosan fejt ki. Noha az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során a vizsgált rendelkezésnek elsősorban az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésével való összhangját vizsgálja, ez nem jelenti azt, hogy az általános rendelkezéseket formális deklarációnak tekintí, s az alapelveknek pusztán kisegítő, másodlagos szerepet szánna. Az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.

3. A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követelésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.

4. A jogbiztonság elve mindemellett tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek a jogbiztonság követelményével ütközhetnek. Például az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő méltányosság intézménye a jogbiztonsággal elvileg ellentétes. A jogbiztonság azonban mégsem szenved csorbát, mert a konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza. Vonatkozik ez mind a méltányosság egyes jogintézményeire [mint például a méltányosság alapján történő kártérítésre a Polgári törvénykönyv 347. § (2) szerint], mind az olyan fogalmakra, amelyek széles bírói mérlegelést tesznek lehetővé. (Az utóbbiak tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban különféle – többek között jogegységi – intézmények szolgálják). Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg. „Az anyagi igazság érvényesülésére” éppúgy nem biztosít (nem biztosíthat) alanyi jogot az Alkotmány, mint ahogy arra sem, hogy egyetlen bírósági ítélet se legyen törvénytörő. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehozni és az érintett alanyi jogokat garantálnia. Az Alkotmány tehát az anyagi igazság érvényrejuttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot. Az 57. § a bírósági eljáráshoz biztosít alanyi jogot, s nem azt garantálja, hogy annak eredménye minden esetben helyes lesz. Az igazságos és törvényes bírósági döntés érdekében azonban további eljárási

garanciát tartalmaz az Alkotmány: alkotmányos jogot a jogorvoslathoz. Ha egy az anyagi igazságosság érvényesítésére vagy a törvényben való tévedés kiküszöbölésére szolgáló jogintézmény a rendes és rendkívüli jogorvoslatok feltételeihez hasonlíthatóan pontos eljárási garanciák nélkül működik, akkor a jogbiztonság sérelmet szenved.

Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba – megint csak a jogbiztonság elsődlegessége alapján. A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja. A jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához és irányadó voltához alapvető alkotmányos érdek fűződik. A jogállamiság lényeges eleme, hogy a törvénynek egyértelműen meg kell határoznia, mikor támadható meg egy bírósági határozat rendes fellebbezteli jogorvoslattal, illetve, hogy a jogerőssé vált határozat megtámadására milyen feltételek alapján van lehetőség, s hogy mikor következik be az az állapot, amikor a jogerős határozat már semmiféle jogorvoslattal nem támadható. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék mind az eljárásban részt vevőkre, mind a később eljáró bíróságra, illetőleg más hatóságra. Ha a jogerő beálltához előírt feltételek teljesültek, akkor annak hatálya a határozat tartalmi helyességétől függetlenül beáll.

5. A törvényességi óvás sérti a jogbiztonság követelményét, mert a bírósági eljárás egésze bizonytalanná válik azáltal, hogy a jogerős határozatot a legfőbb ügyész, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnöke objektív korlátok nélküli, s a felek akaratától független mérlegelése szerint emelt óvás megváltoztathatja. Az – esetleges jogorvoslat után – jogerősen eldöntött kérdésekben adott esetben újra kezdődik az eljárás, sőt az ismételten emelt óvások nyomán, illetve a „szuperóvás” gyakorlata folytán akár többször is. A jog érvényesülésnek kiszámíthatósága magában foglalja a jogalkalmazás, így a bírósági eljárások kiszámíthatóságát is, a törvényességi óvás pedig ezt alapvetően bizonytalanná teszi.

Különösen ellentétes a törvényességi óvás a jogerő intézményével. A jogerő áttörésének szükséges (de nem elégséges) alkotmányossági feltétele, hogy ismérveit törvény pontosan meghatározza, s így kiszámítható legyen. E követelményeknek megfelel például a perújítás intézménye, ahol előre tudható, hogy milyen esetekben és időbeli határok között van helye a bíróság jogerős ítéletével elbírált cselekmény vagy jogvita ügyében perújításnak. A törvényességi óvás esetében hasonló előreláthatóságról és bizonyosságról szó sincs: a törvényt sértés és a megalapozatlanság önmagukban is tágan értelmezhető, sőt bizonytalan fogalmak (melyek nem állíthatók párhuzamba például az új bizonyíték felmerülésének objektív követelményével). Az óvás intézményét mindemellett az teszi alapvetően bizonytalanná, hogy a jogosítottak még az általuk értelmezett megalapozatlanság vagy törvényt sértés

esetén sem köteles óvást emelni. Teljesen bizonytalan, mely ügyekben kerül sor végül óvárra. Mivel a félnek nincs alanyi joga az óvás emelésére, kérelme elutasítását nem kell indokolni. Ez az önmagában okszerű körülmény azonban rávilágít arra, hogy az óvás jogorvoslatként való tényleges működtetése milyen súlyosan ellenkezik a jogbiztonsági minimális követelményeivel is. Az óvás emelésének diszkrecionális joga – tekintettel arra, hogy a törvényességi óvást egyéni jogvédelemre használják – sérti a törvény előtti egyenlőséget is, amikor az arra feljogosított két személy valamelyike az egyik esetben óvást emel, s hasonló másik esetben az óvás emelését mellőzi; vagy ha az egyik fél javára óvással él, míg a másik fél kérelmét indokolás nélkül figyelmen kívül hagyja.

A legfőbb ügyész, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnöke a nyilvánvaló törvénysértés észlelése esetén sem köteles óvást emelni. Az óvás szabályozása lehetővé teszi az akár olyan ügyek közötti bármilyen szempontú válogatást is, amikor a bírósági határozat eljárási alapelvet, vagy a terhelt és a védelem alkotmányos jogait sértette. Lehetséges az is, hogy a legsúlyosabb büntető anyagi jogi törvénysértést feltáró óvás folytán is csupán a törvénysértést megállapító határozat szülessen; másrészt lehetséges a jogerős ítéletet a terhelt terhére megváltoztató határozat.

6. Polgári ügyekben az óvás sérti a felek rendelkezési jogát is, mert az ügy jellegére tekintet nélkül, bármely ügyben lehetséges óvást emelni, s óvás folytán a jogerős ítélet a fél akarától függetlenül, sőt annak ellenére, a felekre kihatóan megváltoztatható. A polgári per ezen alapelvének sérelme egyben az önrendelkezés alkotmányos jogának sérelme. (Lásd a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatot.) Az önrendelkezés joga az állandó alkotmánybírói gyakorlat szerint az emberi méltósághoz való jog tartalmi eleme, a törvényességi óvás tehát az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütközik. A felek rendelkezési jogának elvonása sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését is. A jogvitában érdekelt fél alkotmányos joga arra, hogy ügyét bíróság elé vigye – hasonlóan a többi szabadságjoghoz –, magában foglalja ugyanis annak szabadságát, hogy e jogával ne éljen. Egy olyan szabály, amely mindkét fél akarától függetlenül és minden ügyben lehetővé teszi az eljárás folytatását és a határozat felekre kiható megváltoztatását, eleve nem lehet e jog sem szükségszerű, sem arányos korlátozása.

A törvényességi óvás alkotmányellenességének gyökere az óvás emelésére jogosultak diszkrecionális jogköre. Ez a jellemző megoldás azonban nem változtatható meg az intézmény keretein belül, mert a törvényességi óvást más részről legitimáló jogegységi funkcióval a válogatás nélküli, adott szempontok alapján kötelező óvásemelés – s még kevésbé az óvárra a feleknek adott alanyi jog – nem fér össze.

7. Összefoglalva megállapítható, hogy a törvényességi óvás jogintézménye ellentétes a jogállamhoz tartozó jogbiztonsággal és az annak érvényesülését szolgáló

jogerő intézményével. Noha ténylegesen jogorvoslati feladatkörben használják, nélküli a jogorvoslathoz való jog elemi alkotmányos garanciáit. E jogok sérelme nem igazolható azzal, hogy a korlátozás más alkotmányos jogok érvényesülése érdekében kikerülhetetlenül szükséges és a sérelem mértéke arányos lenne. Ellenkezőleg: diszkrecionális jogosítvány eleve nem lehet kényszerítően szükséges módja akár a törvényesség, akár az anyagi igazságosság megvalósításának a jogállam stabilitást adó alapértékei kárára. A törvényesség vagy az anyagi igazságosság önkényes válogatás szerinti érvényesülése nem alkotmányos.

8. A törvényességi óvás hatályos szabályozása sérti a bíróságok és a bírák függetlenségének elvét is [Alkotmány 50. § (3) és 57. § (1) bekezdés]. Noha a törvényességi óvás elbírálása bíróság útján történik, maga az óvásemelés súlyos beavatkozás a bírósági döntésbe, mert a feljogosított személy diszkrecionális elhatározása alapján egy már jogerősen lezárt ügyet bolygat meg. A legfőbb ügyész nem pusztán a jogerősen lezárt eljárás újrafelvételét rendelheti el belátása szerint, hanem egyéb, komoly jogkövetkezményekkel járó döntést is hozhat: felfüggesztheti vagy félbeszakíthatja a megtámadott határozat végrehajtását, biztonsági intézkedéseket rendelhet el [Be. 285. § Ütv. 5. § (2) bekezdés g) pont].

A Legfelsőbb Bíróság elnökének óvásemelési jogosultsága más vonatkozásban vet fel alkotmányossági aggályokat. Nem egyeztethető össze a bírói függetlenség elvével, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke által emelt óvást a saját vezetése alatt álló testület bírálja el. Különösen aggályos az, hogy a Legfelsőbb Bíróság határozata ellen benyújtott törvényességi óvást a Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa bírálja el, az Elnökségi Tanács elnöke pedig a Legfelsőbb Bíróság elnöke.

Az Alkotmánybíróság nem talált olyan kényszerítő állami érdeket, amely e megoldás alkotmányossága melletti érvként mérlegelhető lett volna. Az elterjedt magyarázatok – az alsóbíróságok ítélkezésének színvonala, az ítélkezési gyakorlat hibáinak szervezeten belüli gyors kiküszöbölése és a bírói gyakorlat központi irányítása – gyakorlati szempontok, s nem alkotmányos érvek. E szempontokat az Alkotmánybíróság figyelembe vette, amikor a törvényességi óvás szabályai megsemmisítésének időpontját meghatározta.

9. Az Alkotmánybíróság számot vetett a törvényességi óvás jogintézményét szabályozó rendelkezések megsemmisítésének következményeivel is, tekintettel arra, hogy e döntés a bírósági eljárást és a bírói szervezetrendszer egyaránt jelentősen érinti. Az eljárásjog újrakodifikálása ezen belül a jelenleginél megfelelőbb jogorvoslati rendszer kialakítása jogalkotást igényel, így a törvényhozás feladata. A törvénytörő vagy megalapozatlan határozatok orvoslását a fellebbezési és a perújítási rendszeren belül is meg lehet oldani. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint a jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenően jogorvoslati lehetőséget is adhat.

Az eljárásjogi rendszer megbontása mindig nagy kockázattal jár; a törvényességi óvás azonban nem alapeleme ennek a rendszernek, legfeljebb a rendszerben rejlő hibák vezettek oda, hogy a törvényességi óvást rendszeresen alkalmazták a hibák és hiányosságok kiküszöbölésére vagy csökkentésére.

Az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra is, hogy a törvényesség óvás megszűnése esetén számos lehetősége marad a Legfelsőbb Bíróságnak arra, hogy a jogegység érdekében előmozdítsa a bíróságok egységes ítélkezését: minden ügyet másodfokon magához vonhat, általános jellegű határozatot (testületi állásfoglalást) hozhat.

10. Az Alkotmánybíróság a törvényességi óvás mint intézmény alkotmányossága elbírálásánál az óvásra vonatkozó összes hatályos jogszabályt megvizsgálta, de csak a törvényességi óvás emelését lehetővé tévő rendelkezéseket semmisítette meg, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdése alapján 1992. december 31-i határidővel. Az Alkotmánybíróság ugyanis tekintettel volt arra, hogy azok az okok, amelyek a törvényességi óvás egyéni jogvédelemre való és mintegy harmadfokú elbíráláskénti használatára vezettek, az óvás alkotmányellenessége kimondása után is fennmaradnak. A törvényhozónak ez év végéig kellő ideje van arra, hogy a már megindult eljárásjogi és bírósági szervezeti törvényalkotással ezekre a problémákra alkotmányos megoldást adjon. A törvényességi óvás megszűnése különösen sürgetővé teszi, hogy a törvényhozó kiküszöbölje a jelenlegi egyfokú jogorvoslati rendszer és a másodfokú eljárás szabályaiból adódó olyan helyzeteket, amelyek – elsősorban a büntetőeljárásban – a fellebbezéssel nem teszik megoldhatóvá bizonyos törvénysértések orvoslását. Az Alkotmánybíróság felhívja ezzel kapcsolatban a törvényhozó figyelmét arra, hogy Magyarország azzal, hogy részese lett a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, kötelezettséget vállalt annak biztosítására, hogy „fejlessze a bírói jogorvoslat lehetőségeit” (2. cikk 3. b) pont).

Az Alkotmánybíróság nem látott okot arra, hogy a törvényességi óvás nyomán megindult eljárások befejezését – amennyiben azok nem az elítélt hátrányára folynak – az eljárási szabályok megsemmisítésével lehetetlenné tegye. Ezért csak az óvás emelésére vonatkozó szabályokat semmisítette meg; a többi szabály hatályon kívül helyezése a jogalkotó, illetve a kibocsátó szervek feladata lesz, ha már az összes, óvás folytán indult eljárás befejeződött. A törvényességi óvás emelésére vonatkozó rendelkezések megszűnésével természetesen megszűnik az óvás lehetősége az ingtlanlyilvántartás, a védjegy- és a mintaoltalom, valamint a cégnyilvántartás területén is. Ez ezekre a területekre vonatkozó sajátos rendelkezések hatályon kívül helyezése szintén az eljárások befejezése után lesz esedékes.

Nem teszi szükségessé az egyéni jogvédelem a törvényességi óvás átmeneti fenntartását azokra a büntető ügyekre nézve, amelyekben a terhelt hátrányára emelnek óvást. Ezért az Alkotmánybíróság a terhelt hátrányára emelt óvásra

vonatkozó szabályokat az Abtv. 42. § (1) bekezdésében foglalt főszabály szerint, a határozat közzétételének napjával semmisítette meg.

A terhelt hátrányára emelt óvás – és a vádelejtés miatti óvás – különösen súlyosan sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét, valamint a jogállam büntető hatalmát jellemző azt az elvet, hogy a bűnüldözésnek szigorú anyagi jogi és eljárási korlátok és feltételek között kell folynia, s hogy a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli. Ezt a kockázatosztást az ártatlanság védelmének alkotmányos garanciája [57. § (2) bekezdés] külön szabályként is kifejezésre juttatja. A jogerős ítélet az eljárásnak azt az eredményét teszi a jogerő végső szakaszában megtámadhatatlanná és mindenki számára irányadóvá, amelyet az ártatlanság védelmével szemben, az összes eljárási garancia betartásával a bűnüldöző hatóságoknak és a bíróságnak sikerült elérniük. A bizonyítás sikertelensége éppúgy az állam kockázati körébe tartozik, mint az eljárás során elkövetett hibák, sőt – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – az eljárást akadályozó bármely körülmény is, amely folytán a büntetőeljárás ideális célja, az igazságos és célját betöltő büntetés kiszabása nem teljesülhetett. Ha tehát a jogerős ítélet – a terheltnek kedvezően – törvényt sért, vagy egyébként igazságtalanul enyhe, ennek következményét nem viselheti a terhelt, annál kevésbé, mert a hatóságok hibáinak kijavítására nyitva álló és alkotmányos garanciákkal ellátott jogorvoslatokat, amelyek lehetőségével a terheltnek is számolnia kellett, már kimerítették. A törvényességi óvás az Alkotmánybíróság e határozata szerint eleve nem tartozik az alkotmányos jogorvoslatok közé. Különösen súlyosan sérti a jogbiztonságot, s a jogállami bűnüldözés kockázatmegosztási elvét, hogy a diszkrecionális jogkörben a terhelt hátrányára emelt óvás az elítéltek véletlenszerű körére nézve megfordítja a bűnüldözés kockázatát. Az eljárás sikertelenségének vagy hibás voltának kockázata ugyanis, amelyet a jogerősen befejezett eljárásban a bűnüldöző viselt, az óvás folytán a terheltre fordul át, s megnyitja annak lehetőségét, hogy súlyosabb büntetést kap. Mindezek a szempontok különösen indokoltá teszik a terhelt terhére való törvényességi óvás szabályainak azonnali megsemmisítését.

11. Az Abtv. 43. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak el kellett rendelnie mindazon büntetőeljárások felülvizsgálatát, amelyekben törvényességi óvás nyomán a terhelte a jogerős határozatnál hátrányosabb határozatot hoztak, feltéve, hogy az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól. Az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény 5. § (2) bekezdés f) pontja a legfőbb ügyész kötelességévé teszi, hogy az Alkotmánybíróság által felülvizsgált és alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt büntetőeljárásban törvényességi óvást emeljen az elítélt javára. A jelen határozat folytán az Abtv. 43. § (3) bekezdése szerinti felülvizsgálat megindítására a törvényességi óvás 1992. december 31. után többé nem alkalmazható. A törvényhozó feladata, hogy

szabályozza a büntetőeljárások az Abtv. 43. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által elrendelt felülvizsgálatának eljárását.

VI.

A harmadik indítványozó a jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítvány mellett kérte két jogerős ítélet megsemmisítését is. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, vagy bíró által, előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során indítványozott alkotmányellenességi vizsgálat eredményeként azt is megállapíthatja, hogy az alkotmányellenes jogszabályt konkrét esetben – nevezetesen az eljárásra okot adó ügyben – nem lehet alkalmazni. Jelen esetben az indítványok nem feleltek meg az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeinek (1989. évi XXXII. törvény 48. §). Az ítéletek ugyanis már 1988-ban, illetve 1989-ben jogerőssé váltak, az indítvány pedig 1991. március 1-jén érkezett az Alkotmánybíróságra. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat visszautasította.

Budapest, 1992. január 28.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 381/B/1990.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 11. számában.

10/1992. (II. 25.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. §-a megsemmisítésének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság a 27/1991. (V. 20.) AB határozat módosítására, továbbá korábban hatályon kívül helyezett jogszabályok visszaható megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv) 43. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, amely főszabályként írja elő, hogy az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályt az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni (ex nunc hatály), alkotmányellenesnek tartják. Felfogásuk szerint az Alkotmány megsértését csak az alkotmánysejtő jogszabály keletkezésére visszamenőleges (ex tunc) hatályú megsemmisítéssel lehet orvosolni. Érvelésükben az indítványozók nem hivatkoznak konkrét alkotmányos rendelkezésre, amellyel véleményük szerint a kifogásolt jogszabályhely ellentétes lenne, hanem a jogbiztonság elvére. Álláspontjuk szerint sérti a jogbiztonságot, hogy az alkotmányellenes jogszabály ex nunc hatályon kívül helyezése folytán alkotmányellenes jogalapon keletkezett jogviszonyok érintetlenül maradnak.

II.

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogszabály alkotmányellenességének az Abtv 43. §-ában meghatározott következményei valóban összefüggnek a jogbiztonság követelményével, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részének tekintendő. A kérdés tehát az, hogy az Abtv 43. §-a nem ellentétes-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

2. Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. Az Abtv az alkotmányellenesség megállapításának következményeit három különböző kifejezéssel határozza meg: az Alkotmánybíróság a jogszabályt *megsemmisíti* (40. §), ez esetben a jogszabály a határozat közzétételének napján *veszti hatályát* [42. § (1) bekezdés, és azt ettől a naptól *nem lehet alkalmazni* (43. § (1) bekezdés]. A főszabály tehát az ex nunc hatályon kívül helyezés; ezt a 43. § (2) bekezdése azzal erősíti meg, hogy külön is kimondja: a jogszabály megsemmisítése nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

E szabály alóli kivételként az Abtv 43. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság ex tunc, vagy akár egy jövőbeli időponttól helyezze hatályon kívül a jogszabályt.

Ugyanez a bekezdés arról is rendelkezik, hogy az alkotmányellenes jogszabály konkrét esetben történő alkalmazását az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően is eldöntheti, azaz az alkotmányellenesség következményeit egyes jogviszonyokra egyedileg is meghatározhatja, akár visszamenőleg, akár a jövőre nézve. Köteles azonban levonni az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenessége következményeit a jogszabály alapján jogerősen lezárt büntetőeljárások vonatkozásában: el kell rendelnie felülvizsgálatukat, ha az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól, és az alkalmazott rendelkezés semmisségéből a büntetés csökkentése vagy mellőzése, vagy a felelősség alóli mentesülés következne [43. § (3) bekezdés].

3. Az Abtv a jogszabály alkotmányellenessége *következményeit* szabályozza, mind magára az alkotmányellenes jogszabályra nézve, mind pedig az annak alapján korábban létrejött jogviszonyok sorsa tekintetében. Ez a kérdéskör *nem azonos a semmisség* problémáival. (Ilyen semmisségi kérdés például az, hogy az Alkotmánnyal ellentétes jogszabály eleve semmis-e, vagy csak megsemmisíthető; hogy a már megalkotásakor az Alkotmánnyal ellentétes jogszabály egyáltalán létrejött-e mint jogszabály; hogy a semmisséget az alkotmánybírói határozat csupán megállapítja-e; hogy mi a viszony a jogszabály normatív semmissége és a tényleges hatályosulása között stb.) Mivel a semmisség különbözik a megsemmisítéstől, nem

helytálló az indítványozóknak az az érvelése, mely szerint a megsemmisítés fogalmilag kizárólag visszamenőleges hatályú lehet. A megsemmisítés, amely a jogi szaknyelvben mindig jogalakító (konstitutív) döntést jelent, lehet mind *ex nunc*, mind *ex tunc* hatályú, sőt szólhat a határozat közzététele utáni időpontra is. A semmisség viszont eleve fennálló minőség, amellyel kapcsolatban értelmetlen valamely joghatás beállásának idejére vonatkozó kérdést felvetni.

A semmisséggel kapcsolatos elméleti, jogdogmatikai problémákról az Abtv nem foglalt állást. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint erre nincs is szükség; a semmisség dogmatikai minősítése ugyanis nincs döntő hatással arra, hogy az alkotmányellenesség jogkövetkezményeinek levonása alkotmányos-e. Más szempont uralja a semmisség normatani minősítését, mint a semmisség következményeinek olyan gyakorlati lebonyolítását, amely a fennálló jogokat és lezárt jogviszonyokat lehetőleg megkíméli. A jogszabály alkotmányellenessége következményeit úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen a jogbiztonságra vezessen, és ez az alkotmányos követelmény fontosabb a semmisségi elméletek következetes alkalmazásánál. Egy adott semmisségi tan követése ugyanis legfeljebb elvileg, azáltal szolgálja a jogbiztonságot, hogy beillik a jogrendszert ellentmondásmentesen leíró valamely elméletbe. Különösen elválik a jogbiztonság szempontja a jogszabály semmisségétől az alkotmányellenes jogszabály alapján létrejött jogviszonyok tekintetében. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállósulnak az alapulfekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna.

Ezért van az, hogy a külföldi alkotmánybírósági törvények is vagy eleve csak az alkotmányellenesség jogkövetkezményeivel foglalkoznak, vagy ha felismerhető szabályozásukban valamely elvi álláspont a semmisségről, nem vonják le annak minden lehetséges következményét, s legalább a semmis jogszabály alapján létrejött jogviszonyokról a jogbiztonság érdekében külön rendelkeznek. Az alkotmánybírósági normakontroll területén a jogbiztonság követelményének sokféle módon eleget lehet tenni. Elképzelhető, hogy a csak az „új” jogszabályok alkotmányosságát lehet felülvizsgálni, azaz a hatálybalépés után rövid határidő áll nyitva az indítványra. Lehetséges, hogy a törvény csak a jövőre nézve engedi meg a jogszabály hatályon kívül helyezését. Ismert megoldás az is, hogy noha az alkotmánybírósági törvény szerint az Alkotmánybíróság a jogszabály „semmisségét” állapítja meg, ennek következményeit a megtámadhatatlan és lezárt jogviszonyokra maga a törvény nem engedi érvényesülni.

4. Az Abtv szabályozása összhangban áll a jogbiztonság követelményével. Az Abtv nem szab korlátot a megtámadható jogszabályok keletkezési ideje szerint, bármely jogszabály alkotmányossága megvizsgálható, tekintet nélkül arra, hogy milyen hosszú időn keresztül volt hatályos, s mennyi jogviszony épült rá. A múlt jogi helyzeteibe való ennyire szabad belenyúlást a törvénynek a jogbiztonság

érdekében valamilyen korlátozással ellensúlyoznia kell. Különösen indokoltta teszi a múlt ilyen kezelését, hogy az alkotmánybíróági törvénnyel szinte egyidejűleg átfogóan módosították az Alkotmányt; a törvényalkotónak tehát tekintettel kellett lennie arra, hogy az Alkotmánybíróság az új Alkotmány alapján fogja felülvizsgálni a módosítás előtti jogszabályokat is. Márpedig a jogbiztonság ellen hatna, ha az Alkotmánybíróóság olyan jogszabályokat semmisítene meg főszabályként visszamenőleges hatállyal, amelyek a ma hatályos alkotmányszöveg előtt keletkeztek, valamint ha ennek következtében olyan jogviszonyokat kellene érvénytelennek tekinteni, amelyek keletkezésekor a hatályos Alkotmány eltérő értékrendje és szabályai nem voltak előreláthatóak. Az Abtv tehát éppen a jogbiztonságra volt tekintettel, és a teljes hatályos jog alkotmányossági felülvizsgálhatóságával összhangban rendelkezett, amikor azt tette főszabállyá, hogy az alkotmányellenes jogszabályok az ezt megállapító határozat közzététele napján vesztek hatályukat, és a korábban létrejött jogviszonyok érintetlenül maradnak.

Az Abtv ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróóság az ex nunc hatályon kívül helyezés szabályától eltérjen, ha az adott esetben egy más időpont jobban szolgálja a jogbiztonságot. Az Alkotmánybíróóság például – a joghézag elkerülése céljából – a jövőbeni megsemmisítéssel gyakran időt hagy az új szabályozás megalkotására. Lehetősége van az Alkotmánybíróásznak ex tunc hatályon kívül helyezésre is, ugyanúgy, mint az alkotmányellenesség következményeinek alkalmazására az egyes jogviszonyokra. Az Alkotmánybíróóság a törvény szerint szintén a jogbiztonság érdekében élhet ezekkel a jogosítványaival, illetve az indítványozó különösen fontos érdekére lehet tekintettel – az utóbbira nyilván alkotmányjogi panasz esetében. A lezárt jogviszonyokba való beavatkozást a törvény csak akkor írja elő, ha azt más, a jogbiztonsággal konkuráló jogállami elv megköveteli. Így az alkotmányos büntetőjog alapelveivel összhangban teszi az Abtv 43. § (3) bekezdése kötelezővé jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatát az elítélt javára. Ez elvileg a jogbiztonság ellen hat. Az ellentmondást az Abtv úgy oldja fel, hogy a 43. §-nak ez a rendelkezése csak arra az esetre vonatkozik, ha a büntetés hátrányos következményei még fennállnak.

III.

1. Az indítványozóknak azzal a kérelmével kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróóság módosítsa egy korábban meghozott határozatát, az Alkotmánybíróóság hatáskörének hiányát állapította meg. Az Abtv 27. §-a értelmében az Alkotmánybíróóság határozata ellen fellebbezésnek nincs helye, és az Alkotmánybíróóság határozata mindenkire kötelező. Amennyiben az Alkotmánybíróóság álláspontja valamely jogi kérdésben változik, azt másik eljárásban hozott új határozatban fejezi ki. Ettől független kérdés, hogy bizonyos hibák (elírás stb.) esetén az Alkotmánybíróásznak lehetősége van határozata kijavítására [29/1990. (XI. 27.) AB határozat].

Az indítványozó azonban a jogi kérdésben kifejtett álláspontja felülvizsgálatát várja az Alkotmánybíróságtól a korábbi határozat módosítása formájában. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében visszautasította.

2. Az indítványozók kezdeményezték 15, a jogellenesen külföldre távozott magyar állampolgárok személyét és vagyonát hátrányosan érintő, korábban hatályon kívül helyezett jogszabály ex tunc hatályú megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság hatásköre az absztrakt normakontroll esetén csak azoknak a jogszabályoknak az alkotmányossági vizsgálatára terjed ki, amelyek az eljárás időpontjában hatályosak. A már hatályon kívül helyezett jogszabályok alkotmányossági vizsgálata akkor lehetséges, ha az ilyen jogszabály vizsgálatát egyedi (konkrét) esetben, az ABtv. 38. §-a alapján bíró kezdeményezi az előtte folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatóság kérdésében. [34/1991. (VI.15.) AB határozat], illetve ha a már nem hatályos jogszabály alkalmazhatóságnak kérdése alkotmányjogi panasz kapcsán merül fel. Jelen ügyben ez a feltétel nem valósult meg, ezért az Alkotmánybíróság a korábban hatályát veszített jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára és visszaható megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasította.

Budapest, 1992. február 18.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybíróság ügyszáma: 1773/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 19. számában.

11/1992. (III. 5.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „Az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és politikai okból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről” szóló, az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadott törvény alkotmányellenes.

A törvény szövegezésének határozatlansága és bizonytalansága sérti a jogbiztonság követelményét.

A törvény sérti az alkotmányos büntetőjognak azt a követelményét, hogy a bűncselekmények büntethetőségének elévülésére – beleértve az elévülés félbeszakítását és nyugvását is – az elkövetéskor hatályos törvényt kell alkalmazni, kivéve, ha az elévülés időszakában az elkövetőre nézve kedvezőbb szabályok léptek hatályba.

A törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének kérdésében az Alkotmánybíróság a következőkben foglalt állást:

1. A már elévült bűncselekmények újból büntethetővé tétele alkotmányellenes.

2. A még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása alkotmányellenes.

3. A még el nem évült bűncselekmények elévülésének törvénnyel való félbeszakítása alkotmányellenes.

4. Nyugvási vagy félbeszakítási oknak visszaható hatályú törvénnyel való megállapítása alkotmányellenes.

5. Az elévülés szempontjából nem lehet alkotmányosan külön-

böztetni aszerint, hogy az állam politikai vagy pedig egyéb okból nem érvényesítette büntető igényét.

6. Határozatlansága miatt a jogbiztonságot sérti és ezért alkotmányellenes annak elévülési nyugvási okká nyilvánítása, hogy „az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét”.

7. Alkotmányellenes, ha a törvény akként vonja hatálya alá a hazaárulás büntettét, hogy nem veszi figyelembe a bűncselekményi tényállás által védett jogi tárgy többszöri változását a különböző politikai rendszerekben.

8. A kegyelmezési jog korlátozása a törvény alkalmazásával kiszabott büntetés korlátlan enyhítésére alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén törvényt fogadott el a következő szöveggel:

„1. § (1) 1990. május 2-án ismét elkezdődik az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és az elkövetéskor hatályos törvényekben meghatározott azon bűncselekmények büntethetőségének az elévülése, amelyeket az 1978. évi IV. tv. 144. § (2) bekezdése hazaárulásként, 166. § (1) és (2) bekezdése szándékos emberölésként, 170. § (5) bekezdése halált okozó testi sértésként határoz meg, ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét.

(2) Korlátlanul enyhíthető az (1) bekezdés alkalmazásával kiszabott büntetés.

2. § Ez a törvény a kihirdetés napján lép hatályba.”

2. A köztársasági elnök a törvényt nem hirdette ki, hanem az 1991. november 16-án kelt indítványában alkotmányossági vizsgálatát kérte. Az indítvány szerint:

„Az (alkotmányossági) aggály lényege, hogy a törvény 1. §-a nem sérti-e az alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, illetve nem ütközik-e az alkotmány 57. § (4) bekezdésébe.

Részleteiben:

A törvény elévülési idő újrakezdését kimondó rendelkezése nem ellentétes-e az alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített alapvető alkotmányos elvvel, mely szerint

a Magyar Köztársaság jogállam? A jogállamiságnak ugyanis elengedhetetlen összetevője a jogbiztonság, amelynek fenntartása nélkül jogállamról beszélni nem lehet.

Az 1. § megfogalmazása nem jelent-e alkotmányellenes visszaható hatályú büntetőjogi törvényhozást, nem sérti-e a „nullum crimen sine lege” történelmileg kialakult és nemzetközi egyezmények által az emberi jogok részévé tett jogelvét, különös tekintettel arra, hogy az 1. § által büntethetővé tett cselekmények esetlegesen az elkövetésük idején fennálló büntetőjogi szabályok szerint már elévültek?

Az elévülési idő eltelte után a teljes elévülési idő „újraindítása” megfelel-e a jogállamiság elveinek? Nem ellentétes-e az említett rendelkezés a jogállamiság azon követelményével, mely szerint az elévülési idő eltelte után az állam büntetéstől való mentességet ígér mindenkinek, és ennek az ígéretnek a visszavonása nem sérti-e azt a jogállami alapelvet, hogy minden állampolgár bízhat az állam és a törvény szavahihetőségében?

Nem sértik-e a jogbiztonság jogállami elvét a törvényben foglalt teljesen általános, illetve határozatlan fogalmak, valamint rendelkezések, mint például az, hogy „az állam politikai okokból nem érvényesítette büntető igényét”; hogy a törvény úgy jelöli meg a hazaárulás, illetve a testi sértés minősített esetét, hogy az alapbűncselekmény meghatározására nem hivatkozik; továbbá hogy ezeknél a bűncselekményeknél kimondja a büntetés „minden esetben” való korlátlan enyhíthetőségét? Végül lehet-e a büntetőjogban az elévülés nyugvásának Btk-ban, tehát az anyagi büntetőjogban nem ismert elvét analógiaként alkotmányosan alkalmazni?

Kérdéses, hogy a törvény nem tesz-e indokolatlan és önkényes különbséget ugyanazon bűncselekmények elkövetői között aszerint, hogy az állam velük szemben milyen okból lépett fel? Nem áll-e szemben ez a rendelkezés az alkotmány 54. § (1) bekezdésében meghatározott önkényesség tilalmával, illetve az állampolgári egyenlőség 70/A. § (1) bekezdésében foglalt szabályával?”

II.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvény rendelkezései nem egyértelműek.

1. A törvény szövegének határozatlansága folytán a törvényből egyaránt levezethető, hogy

- a már elévült bűncselekmények elévülését újra elindítja;
- az 1990. május 2-án még el nem évült bűncselekmények elévülési idejét – függetlenül az addig eltelt időtől – egységesen meghosszabbítja; valamint az is, hogy
- meghatározott bűncselekmények tekintetében az elévülés nyugodott és az elévülés folyása a törvény alapján ismét elkezdődik.

2. A törvény az 1978. évi IV. törvény §-ai alapján határozza meg a tárgyi hatálya

alá vont bűncselekményeket, figyelmen kívül hagyva, hogy azok törvényi tényállása 1944 és 1978 között, sőt 1978 óta is több alkalommal és több vonatkozásban megváltozott.

A törvény egészének ez a határozatlansága és többértelműsége sérti a jogbiztonság elvét, ezért a törvény alkotmányellenes.

III.

A vizsgált törvény különös élességgel veti fel a múlt rendszerek joga és az új Alkotmány szerinti jogállam viszonyát. Ezért indokolt külön is összefoglalni az Alkotmánybíróság álláspontját erről a kérdésről.

1. Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbtól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a „rendszer váltás” politikai kategóriájának. Ezért a rendszer váltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmileg kikristályosodott és az 1989. évi magyar alkotmányrevízió során is alapul vett követelményeitől. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük fő szabályait, valamint tartalmazza az emberi és állampolgári jogokat alapvető biztosítékaikkal együtt.

Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jog számára a rendszer váltás azt jelenti, és jogi rendszer váltás kizárólag abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami Alkotmánnyal összhangba kell hozni, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban kell tartani az egész jogrendszert. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. A jogállam megvalósítása folyamat. Az állami szervek számára alkotmányos kötelesség ezen munkálkodni.

2. Az Alkotmány létrehozta az Alkotmánybíróságot a jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatára és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére. A jogállam új szervei közül először az Alkotmánybíróság kezdte meg működését. Az Alkotmánybíróság már első határozatával [1/1990. (II. 12.)] AB – az 1989. november 26-ai népszavazás hatása egy alkotmánymódosítás lehetőségére), és az új Országgyűlés összeülése előtti további politikai jelentőségű ügyeiben is (ideiglenes köztársasági elnök jogállása, választójogi ügyek) világossá tette, hogy

bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg, s hogy az alkotmányosság megítéléséből a napi politikai szempontok ki vannak zárva. Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva nem tett tartalmi különbséget a korábbi rendszerben, illetőleg az Alkotmány után alkotott jogszabályok alkotmányossági vizsgálatában.

3. A rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe. A legalitás elve azt a követelményt támasztja a jogállammal szemben, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek. A politikai szempontból forradalmi változásokat bevezető Alkotmány és sarkalatos törvények a régi jogrend jogalkotási szabályainak betartásával, formailag kifogástalanul, és kötelező erejüket ebből származtatva jöttek létre. A régi jog továbbra is hatályban maradt. Érvényességét tekintve nincs különbség az „alkotmány előtti” és „utáni” jog között. Az elmúlt fél évszázad különböző rendszereinek legitimitása ebből a szempontból közömbös, illetve a jogszabály alkotmányossága tekintetében nem értelmezendő kategória. Keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie. Az alkotmányossági vizsgálatban sincs a jognak két rétege, és nincs kétféle mérce sem. A jogszabály keletkezési idejének annyiban lehet jelentősége, hogy régi jogszabályok a megújított Alkotmány hatálybalépésével válhattak alkotmányellenessé.

A régebbi rendszerek jogának különleges kezelése – a jogfolytonosság és a legalitás elismerése mellett is – két vonatkozásban merülhet fel. Az első kérdés, hogy mit lehet tenni a régi – s mára alkotmányellenessé vált – jogszabályok szerint létrejött jogviszonyokkal, összhangba hozhatók-e ezek az Alkotmánnyal? A második, hogy az elmúlt rendszerek alkotmányellenes intézkedéseire vonatkozó új jogszabályok alkotmányosságának megítélésénél figyelembe vehető-e a rendszerváltás sajátos történelmi körülménye. Ezeket a kérdéseket is a jogállam követelményeinek betartásával kell megválaszolni.

4. A jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Mint azt az Alkotmánybíróság a 10/1992. (II. 25.) AB határozatában kifejtette, a jogszabály alkotmányellenességének következményét elsősorban a jogbiztonságra figyelemmel kell levonni. Ez a követelmény vonatkozik az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontjára, s még inkább az annak alapján keletkezett jogviszonyokra. Az egyes jogviszonyok és jogi tények ugyanis önállóul az alapulfekvő normától, és annak sorsát nem osztják automatikusan. Ellenkező esetben minden jogszabályváltozás a jogviszonyok tömegének felülvizsgálatával járna. A jogbiztonság elvéből főszabályként az

következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.

Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. Ilyen kivétel például a jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálata az elítélt javára, ha az eljárás később alkotmányellenessé nyilvánított jogszabály alapján folyt. Ezt az alkotmányos büntetőjog követeli meg. A jogviszonyok igazságtalan eredménye viszont önmagában nem érv a jogbiztonsággal szemben. Mint az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban kifejtette, „az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg”. Az anyagi igazság érvényesülésére „...nem biztosít (nem biztosíthat) alanyi jogot az Alkotmány...”

A lezárt jogviszonyok kímélete szempontjából nem lehet különbséget tenni aszerint, hogy az alapul fekvő jogszabály miért és mikor lett alkotmányellenes. A törvényhozót minden jogviszonnyal kapcsolatban kötik a visszaható hatályú törvényhozás korlátai; az Alkotmánybíróságot pedig még ennél is jobban korlátozza az, hogy az Alkotmány hatálybalépése előtti időre még a norma tartalmi alkotmányellenességét sem állapíthatja meg.

A jog és a jogviszonyok visszamenőleges megváltoztatására csak igen korlátozott lehetőség van. Az alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályok által teremtetett helyzetet a jövőre nézve, új jogalkotással lehet alkotmányosan orvosolni.

5. Kérdés, hogy az elmúlt rendszerek alkotmányellenes intézkedéseire vonatkozó új jogszabályok alkotmányosságának megítélésénél figyelembe vehető-e a rendszer-váltás sajátos történelmi helyzete.

Az adott történelmi helyzetet a jogállam keretein belül és annak kiépítése érdekében figyelembe lehet venni. Nem lehet azonban a történelmi helyzetre és a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni. Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani. A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbrevaló. Ezt az elvet az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában is így érvényesítette.

Az Alkotmánybíróság nem hagyhatja figyelmen kívül a történelmet, hiszen saját magának is történelmi feladata van. Az Alkotmánybíróság a „jogállami forradalom” paradoxonának letéteményese: a jogállami Alkotmánnyal elkezdődött, és annak megvalósításában álló békés rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak saját hatáskörében feltétlenül biztosítania kell a jogalkotás összhangját az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság mindig tekintettel volt az egyes ügyek kapcsán lényeges történelmi körülményekre. Tisztában van azzal, hogy döntése történelmileg kötött:

még abban az esetben is, ha az Alkotmánybíróság abszolút értékeket nyilvánít ki, ezek saját korának szóló értelmét fedi fel. Az abortusz-ügyben az Alkotmánybíróság az ember jogállásának történelmi kiterjesztésére és a magzatról való hagyományos gondolkodás két, ellentétes irányú változására alapozta azt, hogy a magzat jogalanyiságáról kifejezetten döntenie kell a jogalkotónak. Több határozat arra figyelemmel ítéli meg a szerződés vagy a tulajdonnal való rendelkezés szabadságába beavatkozó jogszabályok alkotmányosságát, hogy az a piacgazdaság kiépítése (mint alkotmányos feladat) adott helyzetét tekintve szükséges és arányos-e. Kifejezetten a „tulajdoni rendszerváltással” függött össze az államosítási és kárpótlási jogszabályok felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság azonban sohasem alkotmányossági szempontból tekintette rendkívülinek a helyzetet, azaz fel sem merült az alkotmányosság követelményeinek felfüggesztése. Az Alkotmánybíróság azt a kérdést tette fel, „hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradva” [28/1991. (VI. 3.) AB].

A jelen ügyben vizsgált törvény tárgyában a törvényhozónak szűkebb az alkotmányos mozgástere, mint a kárpótlási törvélynél volt. A tulajdonviszonyok rendezése a jövőre szól. A kárpótlási törvény jogokat ad, s ahol jogot korlátoz, ezt jövőbeli ingyenes jogszerzéssel köti össze. A jövőnek szól az állami kötelezettségek megújításának lehetősége is, amely azonban nem korlátlanul és nem feltétlenül alkotmányos; az állam még rendkívüli helyzetben sem változtathatja meg tetszése szerint kötelezettségei jogcímét, feltételeit vagy terjedelmét.

Ezzel szemben a büntethetőség elévülését ismét elkezdődni rendelő törvény az állam büntető hatalmának korlátait törli át; olyan garanciális jogokat, amelyeket az Alkotmány 8. § (4) bekezdése akkor sem enged korlátozni, amikor más alapvető jogok alkotmányosan felfüggeszthetők vagy korlátozhatók. Szemben a tulajdonjog korlátozhatóságával az alkotmányos büntetőjog alapintézményei legtöbb esetben fogalmilag sem relativizálhatók, s nem képzelhető el velük szemben mérlegelhető más alkotmányos jog vagy feladat. A büntetőjogi garanciák ugyanis már egy mérlegelés eredményét tartalmazzák azt, hogy a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli. [V. ö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat.] Ezért az ártatlanság vélelmét már nem lehet más alkotmányos jog miatt korlátozni, de fogalmilag sem lehetséges nem teljesen érvényesíteni; az állam tétlensége folytán az elévülési idő leteltakor megszerzett büntethetetlenség az elévülés leteltének pillanatában teljesen beáll, és nem lehet utólag sem „csökkenteni”, sem feléleszteni; s nem lehet a nullum crimen sine lege feltételét sem például mások jogai védelmére irányuló valamely alkotmányos feladat ellátásával pótolni. Itt tehát egyszerűen nincs tere történelmi helyzet, igazságosság stb. figyelembevételének. Büntetőjogi garanciák alóli kivétel fogalmilag is csak a garanciák nyílt félretételével lenne lehetséges, ezt azonban a jogállam elve kizárja.

IV.

A törvény vizsgálatánál az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.” [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen érvényesített alapelv, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos jogállam, a jogrendszerre vonatkozó alkotmányos normák érvényesítése – a jogrendszer önmagára vonatkoztatott szabályainak megtartása – a jogállam alapvető kritériuma. A jogrendszer alkotmányosságából következően az állami büntetőhatalom gyakorlásának is alapvető követelménye, hogy megfeleljen az alkotmányos elveknek: a büntetőhatalom gyakorlásának alapja jogállamban kizárólag az alkotmányos büntetőjog lehet. A törvényben az Alkotmány rendelkezéseiből is kitűnően a népszuverenitást kifejező Országgyűlés többségi akarata testesül meg [Alkotmány 19. § (1), (2) és (3) bekezdés]. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése viszont az Alkotmánybíróság feladatává teszi a jogszabályok és így a törvény alkotmányosságának felülvizsgálatát. A Magyar Köztársaságban – mint jogállamban – ezek szerint egyedül az Alkotmánynak megfelelő törvény a jogszerű. A büntető törvénynek is alkotmányosnak kell lennie.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat. A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek. Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető. Az igazságosság és az erkölcsi indokoltság lehet ugyan motívuma a büntetendőségnek, a büntetést érdemlőségnek, de a büntethetőség jogalapjának alkotmányosnak kell lennie.

1. Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmány a jogállamiságot a Köztársaság alapértékévé nyilvánította. A jogállamiság alapértékét az Alaptörvény rendelkezései részletezik, de ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében annak tartalmát. Ezért a jogállam fogalmának értelmezése az Alkotmánybíróságnak is egyik fontos feladata. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság alapértékét kitöltő elveket – a jogszabályok felülvizsgálata során – az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésével való összhang alapján vizsgálja. A jogállamiság elve azonban, ezekhez a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogbiztonság szorosan a jogállamiság alkotmányjogi elvéhez kapcsolódik.

A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei, és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek. A kiszámíthatóság és

előreláthatóság elvéből a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma, de különösen az ex post facto jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazási tilalma.

A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségük az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás. A büntetőjog elévülési szabályai a törvényes büntetőjogi felelősségre vonást biztosítják, azáltal, hogy időbeli korlátok közé szorítják az állami büntetőhatalom gyakorlását. A büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézrekerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli. Ha az elévülés bekövetkezett, a büntethetőség kizárása alanyi jogként illeti meg az elkövetőt.

2. Alkotmányos jogállamban az államnak nincs és nem lehet korlátlan büntető hatalma. Mégpedig azért nem, mert maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.

Az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése a büntetőjoggal szembeni alkotmányossági követelményekre is irányadó szabály. Eszerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletbentartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. Az Alkotmány fontos előírása, hogy „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alapjog és szabadság tartalma törvénnyel csak más alapjog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elkerülhetetlen esetben, a szükséges mértékben és arányos módon korlátozható. A büntetőjog tilalmi és előírásai, különösen pedig a büntetések mind alapjogot vagy alkotmányosan védett jogot és értéket érintenek. A törvénnyel történő elkerülhetetlen, szükséges és arányos korlátozás az alapja és alkotmányos értelme a büntetőjogi büntetés (a büntetőjogi beavatkozás) olyan magyarázatának, hogy az végső eszköz a jogkövetkezmények között.

Az Alkotmánybíróság nyomatékmal mutat rá arra, hogy a vizsgált törvény nemcsak azért alkotmányellenes, mert sérti a visszaható hatály alkotmányos büntetőjogi tilalmát (Btk. 2. §) és így ellentmond az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogbiztonság elvének (az előre láthatóságnak és kiszámíthatóságnak), hanem azért is, mert nem felel meg a büntetőjogi beavatkozás elkerülhetetlenségére, szükségességére és arányosságára vonatkozó alkotmányos előírásoknak sem. Az Alkotmány ugyanis még rendkívüli állapot, szükségállapot, vagy veszélyhelyzet idején sem teszi lehetővé a büntetőjog alkotmányos alapelveinek [54–56. §, 57. § (2)–(4) bekezdés] korlátozását vagy felfüggesztését.

3. A liberális, demokratikus állam büntetőjogi rendszere – a klasszikus büntetőjog – a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elvét (visszaható hatály tilalma) úgy kezelte, mint az államot terhelő közjogi (alkotmányos) kötelezettséget: büntetőhatalma gyakorlásának feltételeit törvényben előre kell rögzítenie. A törvényes büntetőhatalom gyakorlása során ez az elv fokozatosan gazdagodott. A gazdagodás a törvényes büntetőjogi felelősségre vonás jogszerűségi tartalmát bővítette úgy, hogy ma már túlmutat a törvény különös részében megfogalmazott előírásokon.

Az Alkotmánybíróság a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Ennek kapcsán elvégezte az alkotmányos jogállamok alkotmányainak összehasonlító vizsgálatát. Megállapította, hogy ezek nem egyszerűen azt jelentik ki, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie. Ugyanazt teszik tehát, mint amit az Alkotmányunk 57. § (4) bekezdése előír. Ez pedig az alapjogok között szabályozza az egyén jogát arra, hogy büntetése és elítélése törvényes legyen. Az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy: „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani...” Itt tehát nemcsak arról van szó, hogy az állam törvényben tiltja a bűncselekményeket és törvényben büntetéssel fenyeget, hanem az egyén ahhoz való jogáról van szó, hogy csakis törvényesen ítéljék el (nyilvánítsák bűnössé) és büntetését is törvényesen szabják ki (sújtsák büntetéssel).

Alkotmányos jogállamban a büntetőjog nem pusztán eszköz, hanem értéket véd és maga is értékeket hordoz: az alkotmányos büntetőjogi elveket és garanciákat. A büntetőjog a büntetőhatalom gyakorlásának törvényes alapja és egyúttal az egyéni jogok védelmének szabadságlevele is. A büntetőjog értékvédő ugyan, de szabadságlevélként az erkölcsi értékek védelme körében nem lehet az erkölcsi tisztogatás eszköze.

A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát. Ilyen szabály a bűncselekmény fogalomnak a Btk-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. A bűncselekmény fogalom ugyanúgy, mint a büntetés fogalma, az egyén büntetőjogi felelőssége és felelősségre vonása szempontjából döntő. Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere. A büntetőjogi felelősség minden szabályának módosulása, alapvetően és közvetlenül érinti az egyéni szabadságot és az egyén alkotmányos helyzetét. Az elévülési szabályok is csak úgy módosíthatók, ha azok az alkotmányos büntetőjogi felelősség alapintézményével összhangban maradnak.

4. Összegezve: a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvei a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének részei, de nem egyedüli kritériumai a büntetőjogi felelősségre vonás alkotmányosságának. A büntetőjog legalitásának alkotmányos elve az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a következőket jelenti.

– Az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése megköveteli, hogy törvény és ne alacsonyabb szintű jogforrás határozza meg a büntetendő cselekményeket (a büntetendőséget) és azok büntetését (a büntetéssel fenyegetést). (Ennek felel meg a Btk. 1. §-a és 10. §-a.)

– A bűncselekménnyé nyilvánításnak és büntetéssel fenyegetésnek alkotmányos indokon kell alapulnia: szükségesnek, arányosnak és végső soron igénybevettnek kell lennie [Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése, aminek megfelel a Btk. 10. §-a].

– A bűnössé nyilvánítást (elítélést) csak bíróság végezheti, mégpedig a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával. Ez következik az Alkotmánynak az ártatlanság véelmét deklaráló 57. § (2) bekezdéséből.

– Csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet elítélni (bűnösnek nyilvánítani) és megbüntetni (büntetéssel sújtani). Ezt követeli meg az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és ennek felel meg a Btk-nak a visszaható hatály tilalmát kimondó 2. §-a. A bíróság az elkövetéskor hatályos törvény szerint bírálja el a bűncselekményt (állapítja meg a büntetőjogi felelősséget, nyilvánít bűnössé, ítél el), a büntetést is eszerint szabja ki, kivéve, ha új törvény lépett hatályba, amely enyhébb elbírálást tesz lehetővé, vagy a cselekmény már nem bűncselekmény, és így nem büntetendő. Ezt követeli meg a visszaható hatály tilalmát magában foglaló jogbiztonság elve (előre láthatóság, kiszámíthatóság), amely a jogállamiságból folyik és amelynek logikus előfeltétele a törvény elkövetéskori megismerhetősége (Btk. 2. §). A visszaható hatály kifejezett tilalma mellett az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának előírása a jogállamiság követelményéből fakad: az Alkotmány ugyanis nem engedheti meg alapelveitől idegen normák alkalmazását (például halálbüntetés kiszabását), még az elkövetéskori törvény alkalmazási főszabálya mellett sem.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált törvény alkotmányellenes, mert nem felel meg a büntetőjogi legalitás alkotmányos elveinek.

V.

Az Alkotmánybíróság a törvénnyel kapcsolatos alkotmányossági problémákat külön-külön, és attól függetlenül vizsgálta, hogy az egyik kérdésben való állásfoglalás esetleg a másik megválaszolását feleslegessé teszi, vagy feltevését egyenesen kizárja. Az Alkotmánybíróság a törvény mindegyik lehetséges értelmezése esetére, valamint a törvény egyes gondolati elemeit illetően is választ kíván adni, tekintettel arra, hogy a törvény szükségszerűen ismét az Országgyűlés elé kerül.

A büntetőjog legalitásáról, mint alkotmányos követelményről a határozat IV.

pontjában kifejtett álláspontja következményét vonja le az Alkotmánybíróság azzal a megállapításával, hogy a büntethetőség elévülésére is a bűncselekmény elkövetésekor hatályos törvényt kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság ott úgy foglalt állást, hogy azok a követelmények, amelyek a jogállamiságból és különösen a jogbiztonságból a büntetőjog alkotmányosságára nézve következnek, nem korlátozódhatnak a különös rész tényállásaira és büntetési tételeire. A büntetőjogi felelősségre vonás egészére – a büntethetőség feltételeitől kezdve a büntetés kiszabására vonatkozó szabályokig – ugyanazok az alkotmányos követelmények érvényesek.

Nincs alkotmányos alap arra, hogy a visszaható hatály tilalmát, illetve a súlyosabb elbírálás tilalmát a cselekmény büntetőjogi elbírálásának csupán egyes elemeire alkalmazzák, s másokra nem. Ezért az elévülés kérdését az Alkotmánybíróság a büntetőjog legalitásának alapján vizsgálta, tekintet nélkül az elévülés anyagi jogi vagy eljárásjogi természetéről folyó elméleti vitákra.

A büntető jogszabályok alkotmányosságát nem csupán az Alkotmányban kifejezetten szereplő büntetőjogi garanciákkal kell mérni. A büntetőjogra számos más alapelv és alapjog is irányadó. Így az objektív büntetőjogi felelősségre nincs külön tiltó szabály az Alkotmányban, az emberi méltósághoz való jogból mégis az következik, hogy alkotmányosan csak a bűnös elkövetőt lehet megbüntetni. A jogállam tartalmát adó alkotmányos elv az is, hogy az állam büntető hatalmának törvényben meghatározott határai és feltételei nem változtathatók meg annak terhére, akinek a cselekményét büntetőjogilag megítélik. Sem a büntetőpolitika változása, sem az eljáró hatóságok mulasztása vagy hibája nem eshet az elkövető terhére. Ebből folyik a bármely vonatkozásban súlyosabb elbírálást eredményező visszaható törvény alkotmányellenessége; de ennek az elvnek feltétlenségét az Alkotmánybíróság abban a vonatkozásban is érvényre juttatta, hogy a terhelt hátrányára emelt törvényességi óvás szabályait azonnali hatállyal megsemmisítette [9/1992. (I. 30.) AB].

Az elévülés ténykérdés, de jogi tények határozzák meg. Egyedül a bíróság állapíthatja meg jogerősen, azaz az ügyre és mindenkre irányadóan, hogy egy adott bűncselekmény büntethetősége elévült-e. Ennek megállapítása során az elévülési időre, és folyásának számítására az elkövetéskor hatályos törvény irányadó, kivéve, ha az elbíráláskor annál az elkövetőre nézve kedvezőbb szabály van hatályban. A törvényhozó egyetlen alkotmányos lehetősége arra, hogy adott bűncselekmények büntethetőségének elévülésébe beleszóljon, az, hogy kedvezőbb szabályokat állapít meg. Ellenkező hatást célzó rendelkezései viszont az alábbiak szerint más-más okból alkotmányellenesek attól függően, hogy az elévülési idő letelt-e már, vagy még nem.

1. A már elévült bűncselekmény újból büntethetővé tétele az Alkotmányba ütközik.

Az elévüléssel végérvényesen megszűnik a bűncselekmény elkövetőjének büntet-

hetősége. A büntethetőséget megszüntető okokkal az állam elsősorban saját büntető hatalmának szab határt. Ezeknek az okoknak nincs közük a felelősség megalapozásához, a bűnösséghez, mint például a büntethetőséget kizáró okoknak; nem változtatnak a tett minősítésén sem, a bűncselekmény bűncselekmény marad. A büntethetőséget megszüntető okok függetlenek az elkövető akaratától, bekövetkezésük nem rajta múlik, s egyébként is bizonytalan. A tettes remélheti a kegyelmet, a társadalomra veszélyesség meg ítélésének változását, az elévülést, de nem várhatja el, hogy része lesz bennük. (Egy kivétel van: biztosan meghal.) Az elkövetőnek akkor nyílik joga a büntethetetlenségre, ha ezek a megszüntető okok történetesen megvalósultak.

Ha tehát az elévülés beállt, az elkövetőnek alanyi joga keletkezik arra, hogy ne lehessen megbüntetni. Ez az alanyi jog annak következtében nyílik meg, hogy a másik oldalon az állam büntető igénye megszűnt, ha eredménytelenül telt le az az idő, amelyet a törvényben büntető hatalmának gyakorlására, az elkövető üldözésére és megbüntetésére magának szabott. A jogban való bizalom elve feltétlenül megköveteli azt, hogy ha egyszer valamely büntethetőséget megszüntető ok megvalósult, akkor a bűncselekményt ne lehessen újabb törvénnyel ismét büntetettővé tenni. Közömbös, hogy a büntethetőséget milyen jogi technikával vezetik be ismét – elévült bűncselekmény esetén az elévülés újraindításával, nyugvási vagy félbeszakítási okok utólagos törvényi megállapításával –, ennek alkotmányossága ugyanazon megítélés alá esik, mintha a törvény utólag tenne büntetendővé olyan cselekményt, amely az elkövetéskor nem volt bűncselekmény. Az elévült bűncselekményt ugyanis – mivel az állam büntető igénye elenyészett – a büntethetőség szemszögéből ettől kezdve úgy kell tekinteni, mintha eredetileg sem állt volna fenn büntethetősége.

A már elévült bűncselekmény elévülése nem kezdődhet meg ismét. Ez összhangban áll azzal, hogy az Alkotmány kifejezett büntetőjogi szabályai is mind az állam büntető hatalmát tartják korlátok között, s sosem telepítik a szabályok betartásával (sőt azok miatt) sikertelenül maradt bűnüldözés terhére az elkövetőre. Ahogy az ártatlanság védelme nemcsak az ártatlant védi, úgy az elévülés is attól függetlenül megszünteti a büntethetőséget, hogy miért nem üldözték a bűnöst; az állam mulasztása nem eshet az ő terhére. (A garancia – mint mindig – attól függetlenül érvényesül, hogy az egyes esetre az elévülés intézményének indokai találóak-e, vagy sem. Hiába nyilvánvaló valaki bűnössége, ha nem tudják jogszerűen bizonyítani, ártatlan marad; hiába áll rendelkezésre minden bizonyíték, van társadalmi igény a büntetésre stb, ha nem üldözik, telik a bűncselekmény elévülése.)

A már elévült bűncselekmény újból büntetettővé tételét elrendelő törvény tehát ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, mert sérti a jogbiztonságot, illetve mert áttöri az állam büntető hatalma korlátozottságának elvét, s végül ellentétes az 57. § (4) bekezdésével is, mivel visszaható hatállyal tesz büntetettővé cselekményeket.

2. és 3. A még el nem évült büntethetőség törvényi meghosszabbítása más tekintetben vet fel alkotmányossági kérdéseket, mint a már elévült cselekmény újbóli büntethetővé tétele.

Az elévülés beálltával megszűnik az állam büntető igénye, és az elkövető jogot szerez a büntetlenségre. Amíg azonban az elévülési idő folyik, az elévülés elsősorban a bűnüldöző hatóságnak szól, és annak kezében van: a törvény szerint a hatóság félbeszakítással újból megindíthatja a teljes idő folyását, anélkül, hogy az elkövetőnek tudnia kellene erről. Meghosszabbodik a törvény erejénél fogva az elévülés akkor is, ha a hatóság az eljárást felfüggeszti, mégpedig a felfüggesztés tartamával. (A felfüggesztés alatt – néhány törvényi kivételtől eltekintve – az elévülés „nyugszik”.) A „rendes” elévülési idő tehát csupán arra az esetre szól, ha közben az elkövető ellen semmilyen büntető eljárási cselekmény nem történne. Ez azonban nyilván kivételes eset, a jogrend működési hibája. Nincs tehát az elkövetőnek alanyi joga arra, hogy büntethetősége a rendes időn belül biztosan elévüljön, nem számíthat joggal arra, hogy ezalatt nem foganatosítanak ellene semmilyen büntetőeljárási cselekményt. Neki csak arra van joga, hogy ha a törvényesen számított idő eltelt, ne üldözzék tovább, és ne büntethessék meg. Az elévülési idő tényleges hossza tehát nem garantált, a törvény a rendes elévülési idővel csupán a minimumot határozza meg.

Az elévülés intézménye nem nyújt garanciát arra, hogy a büntethetőség előre meghatározott időn belül valóban megszűnik, azt azonban biztosítja, hogy az elévülési idő számításának szabályai ne változzanak az elkövető terhére az elévülési idő folyása alatt. Ez következik abból, hogy az állam büntető hatalmának az elbíráláskor is ugyanazon korlátok között kell maradnia, mint az elkövetéskor. A még el nem évült bűncselekmény elévülését meghosszabbító törvény alkotmányellenessége tehát attól függ, hogy súlyosabb elbírálást eredményez-e, mintha az elévülést egy – a tettes számára akár ismeretlenül maradt – büntetőeljárási cselekmény szakítja félbe. A kérdés az, hogy amíg az elévülési idő le nem telt, elvileg kerülhet-e rosszabb helyzetbe az elkövető annál, mint ami a Büntető Törvénykönyv alapján a félbeszakítással érheti.

A törvényben meghatározott rendes elévülési idő az adott bűncselekmény elkövetőire általában érvényes. Ezzel szemben az elévülés félbeszakítása, vagy nyugvás általi meghosszabbítása csakis az egyedi ügyben érintett személyre vonatkozik; s csak olyan eljárási cselekmény váltja ki ezt a hatást, amely az eljárás előbbrevitelére irányul. Pusztán adminisztrációs tevékenység erre nem alkalmas – különösen nem, ha csakis az elévülés félbeszakítására irányul. Ha nem így lenne, az elévülés alapjául szolgáló alkotmányos elv – a büntetőhatalom korlátozása, és a sikertelen bűnüldözés kockázatának viselése – szenvedne sérelmet.

Emiatt a különbség miatt mindig súlyosabb elbírálást eredményez, ha a „rendes” elévülési időt törvény meghosszabbítja. A büntethetőség idejének törvényi meghosszabbítása nem a félbeszakítás és nyugvás miatti meghosszabbodás lehetősége

helyébe lép, hanem annál szélesebb hatást vált ki. Egyrészt minden elkövetőt érint, anélkül is, hogy eljárás folya ellenük, másrészt az eljárási cselekménnyel való meghosszabbítás ehhez a meghosszabbított elévülési időhöz járulhat – maga is hosszabb időre szólóan, mint ahogy az az elkövetéskori számítási módból adódna. A „rendes”, törvényi elévülési határidő meghosszabbítása tehát a még el nem évült bűncselekmények elbírálását súlyosabbá teszi az elkövetéskori feltételekhez képest.

Ugyancsak súlyosabb elbírálásra vezet, ha az egyedi ügyben az elévülést félbeszakító vagy az elévülés nyugvását eredményező hatósági aktust törvény pótolja. Az elévülést félbeszakító törvény ugyanúgy ellentmond az elévülést garanciális intézménnyé tevő alkotmányos elveknek, mint a pusztán az elévülés bekövetkezésének megakadályozására irányuló egyedi adminisztratív aktus; súlyosítja az ellentmondást az, hogy a törvény olyan ügyekre is vonatkozik, amelyekben nem is indult eljárás. Emellett a törvényi elévülési határidő meghosszabbítása ellen felhozott érvek itt is érvényesek. Garanciális szempontból semmi különbség nincs ugyanis aközött, hogy a törvény egyes bűncselekmények elévülését úgy hosszabbítja meg, hogy a rendes elévülési időt emeli fel, vagy pedig hogy annak újra kezdődését rendeli el.

4. Az elévülés visszaható hatályú, törvénnyel való meghosszabbításának fent leírt alkotmányossági akadályait nem lehet megkerülni azzal a magyarázattal, hogy az elévülés „nyugodott”. Ha az elévülés az elkövetéskor hatályos törvény szerint valóban nyugodott, akkor szükségtelen ezt újabb törvényben kimondani. Az elévülés elbírálása – az arra irányadó törvény alkalmazása – kizárólag a bűnüldöző hatóságokra, s végső soron a bíróságra tartozik. A törvényhozó ebben a kérdésben utólag nem dönthet. Az elkövetéskori elévülési szabályok, illetve az elévülési idő alatt hatályba lépett, annál kedvezőbb elbírálást eredményező szabályok szerint már elévült bűncselekményekre a törvény nem mondhatja ki utólag, hogy elévülésük olyan ok miatt nyugodott, amelyet az elévülési idő alatt hatályos jog szerint az adott bűncselekmény elbírálására nem lehetett alkalmazni. Az elévülés jogi tények kérdése, vagyis jogszabálynak kell a természetes tény – az idő folyását – jogi hatással járó tényre változtatni. Az elévülés megindulását és tartamát meghatározó jogi tényeknek az elévülés ideje alatt kell fennállniuk, s vagy fennállnak, vagy nem. Ami akkor nem volt az adott bűncselekmény elévülését felfüggesztő („nyugvását” kiváltó) jogi tény, utólag nem nyilvánítható azzá. Ezzel ugyanis a törvény az elévülési időt utólag meghosszabbítaná, ez pedig a fent kifejtettek szerint alkotmányellenes.

5. és 6. A törvényben megjelölt bűncselekmények büntethetőségének elévülése akkor kezdődik meg újra, „ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét”. Ez a feltétel önmagában véve is alkotmányellenes.

A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz

igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását. A „ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét” feltétel egy büntetőjogi norma részeként nem felel meg a fenti követelménynek. A törvény különleges célját figyelembe véve sem határozható meg kellő biztonsággal, hogy mit jelent a büntető igény nem érvényesítése. E fogalom alá tartozhat, hogy nem indítottak eljárást, hogy az eljárást törvényes indok nélkül megszüntették, de még az is, hogy törvénytelenül enyhe intézkedéssel zárták le, pl. figyelmeztetéssel. Nem határozható meg az sem a szükséges egyértelműséggel, hogy mi, és milyen értékrendhez képest minősül „politikai oknak” – különös tekintettel a törvény hosszú időbeli hatálya alatti politikai változásokra.

A vizsgált törvény a politikai okból nem üldözött bűncselekmények közül csak a törvényben megjelölt három bűncselekmény elévülését indítja újra; másrészt viszont három igen súlyos bűncselekmény elkövetői közül csak a politikai okból nem üldözöttek büntethetőségét hosszabbítja meg. Kétszeres megkülönböztetés történik tehát az elkövetők között; a kétfajta szűkítés szempontjai között azonban semmi összefüggés nincs, és egymásra nem lehetnek hatással. Ha volna is alkotmányos indok arra, hogy az elévülés akár az említett súlyos bűncselekmények, akár a politikai okból nem üldözöttek tekintetében „ismét elkezdődjék”, ez olyanok megbüntetésére is kiterjedne, akiket a törvény másik irányú szűkítése kizár. Az azonos alapon megbüntethetők közötti ilyen különbségtétel csak akkor nem ütközik az Alkotmány 70/A. §-ába, ha a törvényhozó pozitív diszkriminációt kívánt alkalmazni a törvénnyel végül is nem érintett, de annak elvi alapjai szerint büntethetővé vált elkövetői kör javára. Sem a törvény szövegéből, sem az Alkotmánybíróság eljárásában vizsgált iratokból nem állapítható meg azonban olyan indok, amely az adott esetben a pozitív diszkrimináció alkotmányos alapjául szolgálhatna.

A politikai okból elmulasztott bűnüldözés, mint a büntethetőség időbeli kiterjesztésének kritériuma az alkotmányos büntetőjog e határozatban – és korábban a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban – kifejtett alapelvébe is ütközik. Eszerint nem hárítható az elkövetőre annak a terhe, ha az állam mulasztása miatt a büntetőeljárás ideális célja, az igazságos és rendeltetését betöltő büntetés kiszabása nem teljesülhetett. Ennek az alkotmányos teherelosztásnak a szempontjából közömbös, hogy az állam rosszul, vagy egyáltalán nem érvényesítette-e büntető igényét; s mindegy az is, hogy milyen okból. Egyaránt az állam terhére esik, ha a bűnüldöző szervek rosszul felszereltek, ha munkatársaik hanyagok, ha anyagilag vagy politikailag korruptak, vagy ha tudatos bűnpártolók. Egy korszak büntetőpolitikája visszatételezve alkotmányellenesnek minősülhet; de ekkor sem lehet a jogállami elvekkel ellentétesen működő büntető hatalom tevékenységét egyes kiragadott részeiben

utólag nem létezőnek nyilvánítani, s ebből azt levezetni, hogy adott körben az elévülés el sem kezdődhetett.

A vizsgált törvény vonatkozásában a büntethetőség elévülése kizárólag olyan ok miatt nyugodhatott, amely az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett bűncselekmények elbírálására az elkövetéskor hatályos jog szerint alkalmazható volt. Ezekre a bűncselekményekre nézve olyan nyugvási ok, hogy „az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét”, nem létezett. A népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről szóló 1945. évi VII. törvény 9. §-a ugyan visszaható hatállyal megállapítja az elévülés nyugvását az 1919. évben és azután elkövetett egyes bűncselekményekre, „amelyek üldözhetését az uralmon volt hatalom megakadályozta”, s elévülésük kezdőnapját 1944. december 21-ében határozza meg, a két törvény időbeli hatálya azonban különböző.

1944. december 21. után léteztek olyan jogszabályok – a legfőbb ügyész, illetve a belügyminiszter utasításai, amelyek a párt központi szerveinek határozatait hajtották végre, mint például a 006/1955., a 001/1961., a 002/1966., a 001/1985. Legf.Ü. számú utasítások, illetve a 008/1966. és a 22/1985. számú belügyminiszteri utasítás –, amelyek szerint bizonyos – változó – személyi kör és bűncselekmények vonatkozásában büntetőeljárást csak az illetékes pártszervek hozzájárulásával lehetett indítani.

Ezeket a jogszabályokat az országgyűlési képviselők mentelmi jogának mintájára alkották. A jogalkalmazó feladata az egyes eljárásokban elbírálni, hogy az ilyen utasítások alapján hozott határozatok az adott ügy elévülésére milyen hatással voltak. Erre azonban a vizsgált törvénynek semmilyen befolyása nincs.

7. A hazaárulás állam elleni bűncselekmény. Az általa védett jogi tárgy a politikai rendszerek változásával megváltozik, s más politikai értéktartalmat nyer. A hazaárulás a formai, szövegszerű megegyezések ellenére is más-más bűncselekményként kezelendő a különböző politikai rendszerekben. A hazaárulás üldözésének „politikai okból” való elmaradása tipikusan utólagos minősítés, s valójában magát a tényállást minősíti át visszaható hatállyal. A ma hazaárulásnak minősülő cselekmények egy része az elkövetéskori értékrend szerint nem is számított hazaárulásnak, s azért nem üldözték. A vizsgált törvény nincs figyelemmel erre a változásra. A hazaárulás egy későbbi politikai rendszer értékrendje szerinti elbírálása az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe ütközik: az új rendben keletkezett bűncselekményt visszavetíti a korábbi rendszerbe, s büntetéssel sújtja, noha az elkövetéskor a tett nem számított bűncselekménynek.

A hazaárulásra is állnak elvileg az elévülésről mondottak. E bűncselekmény rendszerváltással kapcsolatos alkotmányjogi problematikájának azonban nincs köze az elévüléshez.

8. A törvény 1. § (2) bekezdése „a törvény alkalmazásával kiszabott” büntetés korlátlan enyhítését teszi lehetővé. Ez a rendelkezés nem illeszthető a hatályos büntetőjog rendszerébe. A Btk. ismeri a büntetés korlátlan enyhítésének lehetőségét [Btk. 87. § (4) bekezdés], amely azonban csak a büntetéskiszabás során szélesíti ki a bíróság jogkörét a büntetés meghatározásában. A törvény elfogadott szövege azonban nem büntetéskiszabási, hanem kegyelmi rendelkezést fogalmaz meg. Nem egyértelmű azonban abban a tekintetben, hogy a kegyelem gyakorlását a bíróságra ruházza-e, vagy pedig az Alkotmány szerint egyedül a köztársasági elnököt megillető egyéni kegyelmezési jogot [30/A. § (1) bekezdés k) pont] korlátozza. Mivel a törvény nem közkegyelmi törvény, a bíróságokat kegyelmezési jogkörrel nem ruházhatja fel. A köztársasági elnök Alkotmányban biztosított kegyelmezési jogköre pedig nem korlátozható. A törvény viszont ezt a kegyelmezési jogkört a büntetés részbeni elengedésére szorítja, ezért alkotmányellenes.

* * *

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a benne foglalt elvi álláspont jelentőségére tekintettel a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Budapest, 1992. március 3.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 2086/A/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 23. számában.

13/1992. (III. 25.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a földről szóló 1987. évi I. törvény kiegészítése tárgyában hozott 1991. évi XIII. törvény alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és e törvény megsemmisítése iránti kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I.

1. Az indítványozók az 1991. évi XIII. törvény alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Álláspontjuk szerint a támadott törvény az Alkotmánybíróság 7/1991. (II. 28.) AB határozatával alkotmányellenesnek ítélt és megsemmisített rendelkezés, az 1990. évi XXXVIII. törvény 1. §-ának kibővített személyi hatállyal és tartalommal való visszaállítása, azaz a szövetkezeti földtulajdonnak ismételt alkotmányellenes korlátozása. Külön kifogásolták azt is, hogy az indítványokkal érintett törvény a tulajdoni korlátozást kiterjesztette az általános fogyasztási, értékesítő és beszerző szövetkezetekre, tartalmilag pedig az érintett szövetkezetek gazdasági társaságokká történő átalakítására is. Kérték, hogy az Alkotmánybíróság a sérelmezett törvényi rendelkezéseket visszamenőlegesen, a törvény hatálybalépésének időpontjára semmisítse meg.

2. A támadott törvény az 1987. évi I. törvény 13. §-át kiegészítő (6) bekezdése szerint a megyei (fővárosi) vagyonellenőrző – illetőleg az 1991. évi XXXIII. törvény 54. § (2) bekezdése szerint az ezek helyébe lépő vagyonátadó – bizottságok ingatlanügyleteket engedélyező hatásköre kiterjed a mezőgazdasági szövetkezet tulajdonában álló, továbbá a közös használatában lévő állami tulajdonú ingatlanra, valamint az általános fogyasztási, értékesítési és beszerző szövetkezet tulajdonában

álló, továbbá a közös használatában lévő állami tulajdonú ingatlanoknak vagyონrészként történő kiadására, határozott időre történő haszonbérbeadására, valamint az említett szövetkezetek gazdasági társasággá történő átalakulására is.

A törvény 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy ez a törvény 1991. május hó 1. napján lép hatályba, és 1992. március 31. napjával hatályát veszti.

II.

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott törvény meghozatala valóban összefügg az Alkotmánybíróság 7/1991. (II. 28.) AB határozatával, ez az összefüggés azonban – az indítványokban kifejtett állásponttal ellentétben – nem eredményezett ismételt alkotmányellenességet, hanem – ellenkezőleg – az új szabályozással a törvényhozó a korábbi törvényi rendelkezésnek az Alkotmánybíróság határozatában megállapított alkotmányellenességét szüntette meg.

Az Alkotmánybíróság idézett határozatával alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette az 1990. évi XXXVIII. törvény 1. §-át, amely akkor még kizárólag a mezőgazdasági szövetkezetek vonatkozásában a támadott törvénnyel azonos rendelkezést tartalmazott, mégis azzal az eltéréssel, hogy a tulajdonkorlátozást határidő nélkül vezette be. A határozat szerint a tulajdonkorlátozást az előkészítés alatt álló törvényekben, így a kárpótlási, a szövetkezeti és a földtörvényben szabályozásra kerülő célkitűzések elérésének a biztosítása tette szükségessé. A korlátozás átmenetisége, ideiglenessége azonban magából a normaszövegből nem tűnt ki, arra nézve csak a törvény indokolása adott eligazítást. Határozatában az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy csak az ideiglenes korlátozás áll összhangban a törvényalkotói céllal, a végleges korlátozást azonban kényszerítő ok már nem indokolja, ugyanakkor az aránytalan is, ezért az a tulajdonjognak, mint alapvető jognak a lényeges tartalmát érinti. Minthogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja, az Alkotmánybíróság a határidő nélkül alapjogot korlátozó törvényi rendelkezést alkotmányellenesnek ítélte és azt megsemmisítette.

2. A törvényhozó a kifogásolt törvényi rendelkezéssel a korlátozást ideiglenesen tartotta fenn. A törvény 2. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a korlátozás 1992. március 31. napjával hatályát veszti. A miniszteri indokolás kifejezetten utal arra, hogy a törvény azzal kíván eleget tenni az Alkotmánybíróság határozatának, hogy a hatálybalépéssel egyidejűleg meghatározza a korlátozás megszűntének napját is.

A törvény indokolása tartalmilag is kapcsolódik az Alkotmánybíróság határozatához. Eszerint ugyanis a sérelmezett törvény meghozatalakor, 1991. április 30-án, az Országgyűlés még nem alkotta meg azokat a törvényeket, amelyek szükségessé tették az átmeneti tulajdonkorlátozást, így annak indoka – a szövetkezeti tagság

érdekei szempontjából aggályos vagyonmozgás megakadályozása – a törvényhozás időpontjában még fennállt.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek ítélt jogszabályt egy jövőbeli időponttól helyezze hatályon kívül. E rendelkezésnek a jogbiztonság alkotmányos követelménye ad értelmet. A jogszabály alkotmányellenessége következményeit ugyanis úgy kell rendezni, hogy az ténylegesen a jogbiztonságra vezessen.

A jövőbeni megsemmisítés lehetősége azáltal szolgálja a jogbiztonságot, hogy lehetővé teszi a törvényhozó számára új, immár alkotmányos jogszabály meghatározott időn belüli megalkotását anélkül, hogy az adott szabályozási területen – akár átmenetileg is – joghézag keletkezzék. A jogbiztonság alkotmányos szempontja ugyanis adott esetben, adott szabályozási körben egyáltalában nem tűri el a joghézagot. Az Alkotmánybíróság ezért – a joghézag elkerülése céljából – a jövőbeni megsemmisítéssel időt hagy a törvényhozónak az új szabályozás megalkotására.

Utal arra az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmánybíróági normakontroll területén ismert olyan külföldi alkotmánybíróági gyakorlat, amely az alkotmányellenes jogszabály azonnali hatályú megsemmisítésével egyidejűleg – ahol ez feltétlenül szükséges – az új törvény meghozataláig a határozatba foglalt átmeneti szabály megalkotásával kerüli el a joghézagot. Tényállástól függ, hogy ez a megoldás jobban szolgálja-e a jogbiztonságot, mint az egyébként alkotmányellenes jogszabály átmeneti fenntartása. Mindkét megoldás feltételezi azonban a törvényhozó újabb normaalkotását.

4. A 7/1991. (II. 28.) AB határozat az alkotmányellenesnek ítélt – és itt irányadó – törvényi rendelkezést egy jövőbeli időponttal – 1991. április 30-ai hatállyal – semmisítette meg. Ezzel megfelelő időt biztosított a törvényhozónak, hogy a norma alkotmányosságát állítsa helyre.

Merőben véletlen egybeesés az, hogy az Alkotmánybíróság a törvényi rendelkezés tartalmi alkotmányellenességét éppen abban az elemében állapította meg, amelyet egyidejűleg a törvény átmeneti hatályban tartásával, illetőleg egy jövőbeli időpontra szóló megsemmisítésével látszólag megszüntetett; ti. abban, hogy a korlátozás átmenetisége, ideiglenessége magából a normaszövegből nem derült ki. A jövőbeni megsemmisítés ugyanis nem az alkotmányellenességet küszöbölte ki, hanem arra szolgált, hogy azt – a rendelkezésre álló időn belül – a törvényhozás tegye meg. Az Alkotmánybíróság tehát nem alkotott átmeneti normát, hanem az alkotmányellenes törvényi rendelkezést – az újabb törvényhozásig, illetőleg a határozatban megállapított időpontig – hatályában fenntartotta. A határozat szerint mindenképpen a törvényhozássra hárult a tulajdonkorlátozás átmenetiségének, ideiglenességének normaszövegbe iktatása. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság maga

módosította volna a törvényt azáltal, hogy a jövőbeni megsemmisítéssel a normának átmeneti, ideiglenes hatályt tulajdonít és ezzel annak tartalmi alkotmányellenességét megszünteti. Erre azonban az Alkotmánybíróságnak az ABtv 1. §-a alapján nincs hatásköre.

5. Az indítványokban megfogalmazott álláspont az Alkotmánybíróság határozatának félreértésén, téves értelmezésén alapszik. Ha az Alkotmánybíróság azonnali hatállyal semmisítette volna meg a kérdéses jogszabályt, az így létrejövő joghézag megghiúsította volna a korlátozás törvényi bevezetésének célját is, ti. az aggályossá vált földátruházások átmeneti ellenőrzését és a visszaélések megakadályozását. Az Alkotmánybíróság azonban ezeket a szempontokat arányosnak, szükségesnek és elkerülhetetlennek ítélte, amelyek tehát az alapjog lényeges tartalmát még nem érintették; a szabályozás időbeli korlátlansága eredményezett a lényegi tartalomra is kiható eltérő minőséget, és ez vezetett alkotmányellenességre.

A határozatból ugyanakkor az is megállapítható, hogy a törvényhozó felelőssége annak meghatározása, hogy a föld tulajdonviszonyainak a rendszerváltással összefüggő végleges rendezése – és addig a korlátozás átmeneti fenntartása – mennyi időt vesz igénybe. Azt azonban, hogy ez az idő a korlátozás ideiglenes fenntartására alkotmányosan még elviselhető-e, már az Alkotmánybíróság állapíthatja meg. Nem határozhatja meg azonban egy ilyen komplex törvényhozási folyamat jogalkotási ütemét és végső határidejét. Ez ugyanis beavatkozást jelentene a törvényhozás folyamatába, ugyanakkor az Alkotmányból nem is vezethető le.

Más kérdés az, hogy a törvényhozó az általa meghatározott határidőt „tetszése szerint” alkotmányosan nem változtathatja. A fentebb elemzett jogbiztonság alkotmányos követelménye – különösen egy alapjogot korlátozó rendelkezésnél – megköveteli a kiszámíthatóságot, az előreláthatóságot, azt, hogy a korlátozás fennállásának végső időpontjával az érintettek biztonsággal számolhassanak. A korlátozás bizonytalansága, előreláthatatlansága ugyanis már az alapjog lényegi tartalmát érinti, éppen kiszámíthatatlansága sérti a korlátozhatatlan lényegét.

A támadott törvényben meghatározott, tizenegy hónapos időtartam és a korlátozás megszűnésének fix időpontja azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ilyen, a lényegi tartalomra is kiható korlátozásnak még nem minősül, ezért az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó indítványokat elutasította.

III.

1. Az indítványozók kifogásolták azt is, hogy a támadott törvény az Alkotmánybíróság határozatában hiányolt időkorlátozáson túlmenően további új rendelkezéseket is bevezetett, amelyek alkotmányellenesek. Így a korlátozás személyi hatályát a kifogásolt törvény kiterjesztette az általános fogyasztási, értékesítési és beszerző

szövetkezetekre, tartalmilag pedig az említett szövetkezetek gazdasági társasággá történő átalakulását is a törvény hatálya alá vonta.

Az indítványokban megfogalmazott álláspont szerint mindkét kiterjesztés az érintett szövetkezetekkel szembeni alkotmányellenes diszkriminációt jelent.

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezés alanyi és tartalmi kiegészítése nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát.

A törvényhozó azt a két szövetkezeti típust vonta szabályozási körébe, amelyeknél tipikusnak mondható, hogy mezőgazdasági földingatlanal rendelkezik. Mivel a szövetkezeti vagyon nem kívánatos, a tagság érdekeivel ellentétes és ellenőrizhetetlen mozgása elsősorban a mezőgazdasági földingatlanok tekintetében volt megállapítható, a törvény az adott szabályozási koncepción belül, azaz a mezőgazdasági ingatlanal tipikusan rendelkező jogalanyok tekintetében tartalmaz – az érintettek nézve teljesen egyforma – korlátozást, így a törvényi rendelkezésnek diszkriminatív tartalma nincs.

3. Végül utal arra az Alkotmánybíróság, hogy a törvényhozás folyamatában az érdekképviselői szervek közreműködésének a mellőzése önmagában nem vezethet a törvény alkotmányellenességének a megállapítására. Az Alkotmánybíróság már több korábbi határozatában rámutatott, hogy az az eljárási mulasztás, amelynek során a jogszabályelőkészítéskor a jogalkotó az érintett érdekképviselői szervektől nem szerzi be a jogszabály tervezetével kapcsolatos véleményt, önmagában a meghozott jogszabályt nem teszi alkotmányellenessé. Ettől függetlenül a kifogásolt törvény szabályozási köre az érdekképviselői szervek véleménynyilvánítását a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 27. §-a alapján nem is teszi szükségessé, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat ezen az alapon sem találta megalapozottnak és teljesíthetőnek.

Az Alkotmánybíróság a határozatban kifejtett iránymutató elvi álláspont miatt rendelte el a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 1992. március 17.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1169/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 30. számában.

16/1992. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítása iránt benyújtott indítvány ügyében meghozta az alábbi

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet 97. §-ának b) pontja alkotmányellenes, és e jogszabályi rendelkezést 1993. március 31. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 67. §-ában megfogalmazott, a gyermek jogait biztosító szabályt és egyben az Alkotmány 2. §-ában védett jogállamiságot is sérti a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Vht.) 97. § b) pontjának rendelkezése. Eszerint a gyermek elhelyezéséről rendelkező jogerős bírói ítélet végrehajtása során a karhatalom biztosítása azt jelenti, hogy az eljáró rendőri szerv csupán felhívja a kötelezettet, hogy a gyermekkel együtt jelenjék meg a rendőrség által megjelölt időben és helyen, míg más esetben az általános szabály, a Vht. 95. § c) pontja érvényesül, amely szerint az ítélet végrehajtása a rendőri közreműködéssel (karhatalommal) kényszeríthető ki.

Álláspontja az, hogy a gyermek elhelyezési perekben a gyermek érdekének védelme azért nem biztosítható, mert ez a végrehajtási szabály nem teszi lehetővé az ítélet végrehajtását a karhatalmi kikényszerítés eszközével. Így az ítéletek végrehajthatatlannak válnak. Ez alkotmányellenes, mert ellentétben áll a jogállamiság elvével.

II.

Az indítvány alapos.

Az Alkotmánybíróság a Vht. 97. § rendelkezéseit a 95. § rendelkezéseivel

egybevetve megállapította, hogy a törvényerejű rendelet 97. § b) pontjának rendelkezése sérti a gyermek jogainak védelméről szóló alkotmányos rendelkezéseket [67. § (1)].

Amikor a gyermek elhelyezése iránti perben hozott ítélet végrehajtása során a gyermeket jogosulatlanul magánál tartó személyt kell meghatározott cselekmény teljesítésére – a gyermek átadására – kényszeríteni, a végrehajtási cselekmény speciális jellegére, a gyermek jelenlétére figyelemmel és a gyermek érdekében írja elő a Vht. 97. § b) pontja, hogy a Vht. 94–95. §-ai a 97. § b) pontjában meghatározott módon kerüljenek alkalmazásra.

A 97. § b) pontja nevezetesen megjelöli, hogy a karhatalom igénybeviteléről szóló „95. § c) pontjának alkalmazása esetén” karhatalmi intézkedésként „a rendőrség arra hívja fel a kötelezettet, hogy a gyermekkel együtt a rendőrség által megjelölt helyen és időpontban jelenjék meg, erről a rendőrség a végrehajtót és a végrehajtást kérőt értesíti.”

Ez a rendelkezés az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azt is jelenti, hogy a sikertelen felhívás esetében a bíróság az eljárás megismétlését rendelheti el, vagy a kötelezettet bírsággal sújthatja, de nem alkalmazhatja a Vht. 95. § c) pontjában írt rendelkezést, a karhatalmi kikényszerítést. A Vht. 97. § azon rendelkezése, amely szerint „a 95. § c) pont alkalmazása esetén” kell a 97. § b) pont szerinti karhatalmi eljárást figyelembe venni, egyben a Vht. 95. § c) pont alkalmazásának tilalmát jelenti a gyermek elhelyezési ügyekben.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyermek elhelyezési perben hozott ítélet végrehajtásánál a gyermek jelenlétét figyelembe vevő – Vht. 97. § b) pontjában írt – kivételes szabályozás a gyermek érdekeinek védelmét kívánja biztosítani. Ugyanakkor azzal, hogy az ítélettel makacsul szembe helyezkedő kötelezett ellen sikertelen végrehajtások esetében sem teszi lehetővé megfelelő garanciák melletti rendőri kényszerintézkedést, a jogerős bírói ítéletek végrehajtásának gátjává válik.

A bíróságok ítéletükkel hivatottak dönteni arról, hogy a gyermek testi, szellemi fejlődése melyik szülőnél, vagy nevelőnél biztosított. A jogerős ítélet mindenkire kötelező.

Ha a kötelezett visszatérő módon ellenáll a jogerős ítélet végrehajtásának, akkor a gyermek érdekét már nem a kíméletes végrehajtási módokat megválasztása, hanem az ítéleti rendelkezések végrehajthatóságát biztosító szigorúbb intézkedés szolgálja. Vagyis a megfelelő garanciák mellett biztosított kényszer az, amely a gyermek jogait érvényre juttatja, és a jogállamiságot jellemző jogbiztonságot adja.

Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a jogállamiság megköveteli, hogy az állampolgárnak a törvényekben és a bíróságok által meghozott ítéletek végrehajthatóságában a bizalma megszilárduljon. Ezt pedig nem szolgálja az évek óta végrehajthatatlan ítéletek felhalmozódása, hiszen vannak olyan kötelezettek, akikkel szemben a bírság akár ismételten való kiszabása – anyagi helyzetük vagy vagyoni kötelezettségük miatt – eleve kilátástalan.

Mínthogy a Vht. 97. § b) pontja nem felel meg ezeknek a jogbiztonságot szolgáló elvárásoknak, sérti az Alkotmány 67. § (1) bekezdését, és a 2. § (1) bekezdésében foglaltakat. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Vht. 97. § b) pontja alkotmányellenes és elrendelte megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság azért élt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 43. § (4) bekezdésében foglalt lehetőséggel – vagyis a megsemmisítés hatályát későbbi időpontban állapította meg –, hogy ez alatt az idő alatt módja legyen a jogalkotónak a gyermek elhelyezési perekben, a gyermek érdekében hozott bírói ítéletek végrehajtását épp úgy hatékony, de egyben a gyermek érdekeit megfelelő eljárási garanciával védő módon szabályozni, mint azt tette a gyermekek jogellenes külföldre viteléről rendelkező 7/1988. (VIII. 1.) IM rendelet 10. § (3) bekezdésében.

Budapest, 1992. március 24.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1547/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 32. számában.

17/1992. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítása iránt előterjesztett egyesített indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a társadalmi szervezetek kezelői jogának megszüntetéséről szóló 1990. évi LXX. törvény 1. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és e törvényi rendelkezés megsemmisítése iránti kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az indítványokkal támadott törvény 1. § (1) bekezdése szerint a társadalmi szervezeteknek az állami tulajdonú ingatlanokra vonatkozó kezelői joga – a 6. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján – a törvény hatálybalépésével kártalanítás nélkül megszűnik.

2. Az indítványokban megfogalmazott álláspont szerint e törvényi rendelkezés alkotmányellenes, ezért az indítványozók kérték annak visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

Kifogásolták, hogy a törvény nincs összhangban az Alkotmány 13. §-ával, amely mindenki számára biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Azzal érveltek, hogy az 1987. évi I. törvény hatálybalépéséig az állami földtulajdon átruházása nem volt lehetséges. Azok a szervezetek, melyek az államtól ingatlanra vonatkozó tulajdonjogot kívántak szerezni – akár ellenérték fejében – csak kezelői jogot szerezhettek. A 9/1969. (II. 9.) Korm. rendelet 6. §-a ugyanakkor úgy rendelkezett, hogy a kezelő a tulajdonos jogait és kötelességeit gyakorolja. A kezelői jog tartalma ezért nézetük szerint „teljes egészében” megegyezik a tulajdonjog tartalmával, különösen azokban az esetekben, amikor a vagyontárgy korábbi kezelőjétől írásos megállapodással,

ellenérték fejében és földhivatali bejelentési kötelezettséggel szerezte meg az új jogosult a kezelői jogot.

3. Az igazságügyminiszter álláspontja szerint az ingatlanra vonatkozó kezelői jog nem olyan alapvető jog, amelyet megilletne az Alkotmány 13. §-a alapján az alkotmányos védelem. Az Alkotmányban ez a jog nevesítetten nem szerepel, a tulajdonjog alkotmányos védelmét pedig nem lehet kiterjesztően értelmezni. Észrevételeiben az igazságügyminiszter utalt továbbá arra is, hogy természetes személy nem szerezhette meg a kezelői jogot, ugyanakkor piacgazdaságban a kezelői jog kategóriája értelmezhetetlen. Végül hivatkozott arra, hogy a törvény a társadalmi szervezetek szerzett jogait önkényesen nem vonja el, csupán polgári jogi alapokra kívánja helyezni a társadalmi szervezetek ingatlanhasználatát, és az új jogi rendezésig az ingyenes ingatlanhasználatot a társadalmi szervezeteknek változatlanul biztosítja.

4. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése biztosítja a tulajdonhoz való jogot, a (2) bekezdés pedig kimondja, hogy tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az indítványokkal érintett, idézett alkotmányi rendelkezések mellett az Alkotmánybíróság figyelemmel volt még az indítványok elbírálása során az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének – általánosságban megfogalmazott – jogállami deklarációjára, továbbá az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében írt arra a rendelkezésre, amely szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja.

II.

1. Az Alkotmánybíróság álláspontja kialakításánál abból indult ki, hogy az indítványokkal támadott normatartalommal használt „kezelői jog” kategóriája a korábbi magyar jogrendszer terméke.

A rendszerváltást megelőző jogrendben a tulajdoni felfogás tekintetében, bár különböző időszakokban eltérő módon, de mégis a meghatározó a társadalmi tulajdon, ezen belül pedig az állami tulajdon szerepe volt; az állami tulajdon magyarozatát pedig elsősorban nem a polgári jogi intézmények keretében keresték, hanem abban a közhatalmi elemek túlsúlya dominált. A régi Alkotmány és az irányadó törvényi rendelkezések az állami tulajdon „egységességét és oszthatatlanságát” tételezték.

Az állami tulajdon domináló szerepén nyugvó gazdaság döntően az állami vállalatok (és egyéb gazdálkodó szervezetek) gazdálkodási tevékenységére épült, a

fő gazdálkodó szervezetek az állami vállalatok voltak. Ezek, mint önálló jogalánysággal felruházott szervezetek, az állam tulajdonával az ún. „kezelői jog” alapján és keretében gazdálkodtak. Az állami tulajdon „oszthatatlansága” nem tette lehetővé a társadalmi szervezetek tulajdonjogának formális elismerését sem.

2. Az állami tulajdon oszthatatlanságán és a strukturált tulajdoni felfogáson nyugvó, fogalmilag tisztázatlan „kezelői jog” kategóriája az 1989. évi alkotmányrevízió után alkotmányosan is definiálhatatlanná és értelmezhetetlenné vált. Az Alkotmány megszüntette az állami tulajdon primátusát, 9. § (1) bekezdése a köztulajdont és a magántulajdont egyenrangú minőséggel ruházta fel, a kezelői jogot pedig nevesített jogként kifejezetten nem vonta alkotmányos védelem alá.

Mindazonáltal a „kezelői jog” – keletkezési idejétől függetlenül – számos létező jogviszony forrása, sőt, az indítványokkal támadott törvényi rendelkezés szerint, törvényi szabályozás tárgya is. Ezért az Alkotmánybíróságnak az alkotmányossági vizsgálat során a régi jog e továbbra is érvényben levő intézményét – az alkotmányos jogokkal összefüggésben – értelmeznie és minősítenie kell.

3. A „kezelői jog” tartalmában nem azonos a tulajdonjoggal, mert a kezelői jog jogosultja a tulajdonos állammal szemben egyáltalában nem áll dologi jogi pozícióban. Különböző időszakokban különböző intenzitással ugyan, de a tulajdonjogviszonyon belül mindig az állam szerepe állt előtérben: az államnak teljes tulajdonosi rendelkezési hatalma volt a kezelésbe adott tulajdoni tárgy felett. Ezt fejezte ki az állami tulajdon alkotmányosan deklarált egysége és oszthatatlansága; az állam bármikor visszavehette tulajdonát a kezelőktől és azt feloszthatta, átcsoportosíthatta stb. közöttük. Az oszthatatlanság kritériuma a tulajdonjogra és nem a „kezelői jogra” vonatkozott.

Ugyanakkor a „kezelői jog” címzettje nem tulajdonosként tulajdonosi jogokat gyakorolt. A „kezelői jog” sajátosságai engedelmesen követték a régi gazdaságirányítási rend változásait: a jogintézmény tartalma évtizedről évtizedre átalakult, terjedelme pedig az egyszerű birtokjogtól a „majdnem igazi” tulajdonjogig terjedt.

Az állami tulajdon oszthatatlanságának és a strukturált tulajdoni felfogásnak eszerint két meghatározó elemet, vonatkozást kell tulajdonítani: éspedig az államnak a tulajdon tárgy feletti gazdasági (tulajdonosi) hatalmát, valamint a „kezelői jogot” gyakorló állami (társadalmi) szerveknek a jogosítványát az önálló tulajdonosi fellépésre. A két mozzanat az állami tulajdon egységén belül jól elkülöníthető: az egyik, az ún. belső jogviszony, azaz az állam, illetőleg gazdaságirányító szervei és a tulajdon tárgyat kezelő szervek közötti kapcsolat; a másik, az ún. külső jogviszony, amely a kezelői jogot testesíti meg, s amelyben az állami tulajdon kezelője harmadik személyek irányában tulajdonosként viselkedik. A gazdaságirányítási rendszer változásával a külső kapcsolat egyre inkább megközelítette a polgári jogi tulajdont, az állammal szemben azonban a kezelő legfeljebb

az állam tulajdonjogából derivált kötelmi pozícióban volt, azaz egy – többnyire tisztázatlan vagy jogilag csak részben tisztázott és szabályozott – sui generis jogviszony egyik alanya, aki a jogviszony másik pólusán elhelyezkedő államtól ingyenesen (egyes esetekben visszerhesen) vagyoniértékű jogosítványokat szerzett. E vagyoniértékű jogok megnyilvánulása volt, hogy a kezelő a harmadik személyekkel fennálló, külső jogviszonyokban dologi jogi pozícióba került. Ez a pozíció azonban a tulajdonos állam tulajdonjogán alapult és abból származott.

Mindebből következik, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a „kezelői jog” nem azonosítható a tulajdonjoggal, hanem az a tulajdonjognak a korábbi magyar jogrendszerben kialakult olyan mutációja, amelyben a tulajdonosi jogosítványok magán a tulajdonjogviszonyon belül átrendeződnek belső (kötelmi) és külső (dologi) jellegű jogviszonyok jogosultságaivá és kötelezettségeivé.

4. Nem azonosítható a kezelői jog a tulajdonjog valamely részjogosítványával sem, mert a kezelői jog jogosultja csak a tulajdonos állam által nem gyakorolt „maradékjogok” tekintetében válik alanyi jogosulttá. Ezek a „maradékjogok”, amelyek vagyoniértékű jogokat testesítenek ugyan meg, mindig csak a tulajdonos által átruházott terjedelemben és tartalommal állnak fenn, a jogi szabályozások és konkrét jogviszonyok – történetileg és egyedileg is változó – sokféleségének megfelelően. A tulajdonjoggal összefüggésben fennálló kettősség a tulajdonosi részjogosítványok tekintetében is érvényes: a kezelő dologi jogi pozíciója csak a jogviszony külső vonatkozásaiban jelenik meg; a belső jogviszonyban a kezelő általában csak kötelmi jogosult.

5. Az Alkotmány idézett rendelkezései a köztulajdon védelme körében az állami tulajdont is oltalmazták, az állam számára is biztosítják a tulajdonhoz való jogot. Az a törvényi rendezés, amely tartalmilag ennek az alkotmányos jogosultságnak egy határozott megnyilvánulása, kifejeződése, nem alkotmányellenes. A támadott törvény ugyanis a tulajdonos állammal szemben szünteti meg a kezelői jogot, márpedig a kezelői jog jogosultját a tulajdonossal szemben alkotmányos tulajdonjogi védelem nem illeti meg. Az állam tulajdonosi szabadságából következik, hogy az állami tulajdon intézményét, belső struktúráját joga van törvényhozói úton is átalakítani. Mivel a kezelő „kezelői jogát” minden esetben az államtól, mint tulajdonostól származtatja, s mivel a kezelő a belső jogviszonyban az állammal szemben tulajdonosi jogokat soha nem gyakorolhat, az állam dologi jogi pozíciójából fakad a kezelői jog visszavonására, megszüntetésére vonatkozó jogosultsága. Ezért a „kezelői jog” törvény általi megszüntetése nem minősül alkotmányellenesnek.

6. A támadott törvényi rendelkezés a jogállamiság és a piacgazdaság alkotmányos intézményrendszereiben meghatározhatatlan jogosultságot szüntet meg anélkül

azonban, hogy a jogosultság alanyait jogfosztottá tenné. A törvény a jogintézményt pusztán polgári jogi alapokra helyezi és ezzel az alkotmányosan is értelmezhetővé és kezelhetővé válik. A társadalmi szervezetek használati jogát a törvényi rendezés nem érinti, ez pedig, mint vagyoneértékű jog, alkotmányos védelem alatt áll.

Az Alkotmány és az alkotmányos jogrendszer megfelelő védelemben részesíti az Alkotmányban meg nem jelenő, egyéb nevesített jogokat is. A vagyoni jogok alkotmányos védelme az Alkotmánynak a tulajdonjogot oltalmazó rendelkezéseiből [Alkotmány 9. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés] következik.

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért a tulajdonvédelem körében az egyéb vagyoni jogok védelmét is biztosítja. A jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy több külföldi alkotmánybíróság gyakorlata a vagyoni jogosultságokat az alkotmányos tulajdonvédelem körébe vonja. Az Alkotmánybíróság ezzel is összhangban az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmazhatnak.

A használat joga korlátolt és idegen dologbeli jog, amely a tulajdonostól nyert abszolút (dologi) hatályú és önálló léttel bíró jogosultság, anélkül, hogy ez az önállóság érintené a tulajdonjoghoz való kapcsolódását. A használat joga tehát a tulajdonjog önállósult részjogosítványa, amely tartalmát tekintve a tulajdonjog olyan „szelvényjoga”, amelynek vagyoni értéke van.

Mivel az indítványokkal kifogásolt törvényi rendelkezés a társadalmi szervezeteknek ezt, az alkotmányosan oltalmazott használati jogát nem szünteti meg, nem vonja el, a törvény Alkotmányban védett jog sérelmét nem valósítja meg. Nem áll fenn alkotmányos sérelem azáltal sem, hogy a kezelői jog megszüntetése a sérelmezett törvényi rendelkezéssel kártalanítás nélkül történt. A kifejtettek szerint a használati jog áll alkotmányos védelem alatt, így csak ennek a jognak a korlátozása vagy elvonása az, ami – elvileg, többek között a szerzés visszterhességétől is függően – kártalanításra érdemes. Annak eldöntése azonban, hogy a kártalanításnak mennyiben állnak fenn az alkotmányos feltételei, nem e törvény alkotmányossági vizsgálatára tartozó kérdés.

Az Alkotmánybíróság ezért az alaptalan indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság a határozatban kifejtett elvi állásfoglalás miatt rendelte el a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 1992. március 24.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1335/B/1990.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 32. számában.

18/1992. (III. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló egyesített indítványok tárgyában meghozta az alábbi

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a földről szóló 1987. évi I. törvény 27. §-a alkotmányellenes, ezért e rendelkezést 1992. évi november 30-i hatállyal, Szent András napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A földtörvénynek az indítványozók által sérelmezett 27. §-a szerint: „A tanya és a föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén azt a mezőgazdasági nagyüzemet, amelynek területén a tanya és a föld fekszik, elővásárlási jog illeti meg. E jogának gyakorlására más személyt nem jelölhet ki.” A törvény végrehajtásáról szóló 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet 1. § e) pontja szerint mezőgazdasági nagyüzem: a mezőgazdasági termeléssel, illetőleg az erdőgazdálkodással feladatszerűen foglalkozó jogi személy; a földcserére és földrendezésre vonatkozó rendelkezések szempontjából mezőgazdasági nagyüzem az a jogi személy is, amely termőföldet tart használatában.

II.

Az indítványozók álláspontja szerint az idézett törvényi rendelkezés a tulajdoni formák Alkotmányban lefektetett egyenlőségét sértő előnyt, indokolatlan kedvezményt juttat a mezőgazdasági nagyüzemeknek azzal, hogy számukra a területükön fekvő tanya és föld magánszemélyek közötti adásvétele esetén a magánszemélyekkel szemben elővásárlási jogot biztosít.

Az indítványozók sérelmezték azt is, hogy a mezőgazdasági nagyüzemek számára biztosított ez az elővásárlási jog csorbítja a tulajdonos rendelkezési jogát és ezáltal alkotmányos alapjog lényeges tartalmának a korlátozásával jár.

III.

Az Alkotmánynak az indítványozók által felhívott 9. § (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A 8. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánynak a tulajdonjog védelmét kimondó 13. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése pedig a diszkrimináció tilalmát fogalmazza meg.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság döntésének meghozatalakor előbb az indítványokkal támadott, a tulajdonossal szemben harmadik személynek a törvény által biztosított elővásárlási jog alkotmányosságát vizsgálta.

Az elővásárlási jognak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben kétségkívül a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozása. Az elővásárlási jog ugyanis hatalmasságot biztosít a jogosultnak arra, hogy amennyiben a tulajdonos a dolgot el kívánja adni, az elővásárlási jog jogosultja egyoldalú nyilatkozatával a vevő helyett maga léphet be az adásvételi szerződésbe. A jogosultnak tehát elsőbbségi joga van annak a dolognak a megvételére, amelyre vonatkozóan az elővásárlási jogot kikötötték, vagy azt törvény rendeli. Ez pedig tartalmilag a tulajdonost megillető rendelkezési jog korlátozását jelenti.

2. Az Alkotmánybíróság a 7/1991. (II. 28.) AB határozatában kifejtette, hogy a rendelkezési jog a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítvány, amely a tulajdon feletti döntés szabadságát foglalja magába.

A rendelkezési jog korlátozása azonban csak akkor jár a tulajdonjog, mint alkotmányos jog lényeges tartalmának a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az nem elkerülhetetlen, tehát ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a tulajdonjog nem korlátozhatatlan jogosultság. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése eleve teret enged az alapjogok törvényi korlátozásának. A tulajdonjoggal való rendelkezés tilalma, tehát a rendelkezési jog teljes korlátozása például nyilvánvalóan közelebb áll a lényeges tartalom sérelméhez, mint a harmadik személy javára szóló elővásárlási jog biztosítása.

3. Minderre figyelemmel vizsgálta az Alkotmánybíróság az indítványokkal támadott, elővásárlási jogot biztosító törvényi rendelkezés korlátozó tartalmának súlyát és célját is.

A kifogásolt törvényben biztosított elővásárlási jog nem korlátozza a tulajdonos rendelkezési szabadságát abból a szempontból, hogy a tulajdonos szabadon alakítsa ki: milyen tartalommal és milyen feltételekkel kívánja azt gyakorolni. A korlátozás kizárólag vevőválasztási szabadságát érinti, feltéve, hogy az elővásárlásra jogosult a vevővel azonos tartalommal és feltételekkel kész vele szerződést kötni.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy a vevőként jelentkező személy tulajdonszerzési joga is korlátozott az elővásárlási jog jogosultjával szemben. A tulajdonszerzési jognak ez a korlátozása azzal jár, hogy a vevő a dolgot csak akkor szerezheti meg, ha az általa elfogadott feltételekkel az elővásárlásra jogosult nem kíván szerződést kötni.

A vevő tulajdonszerzési jogának e törvény általi korlátozása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ugyanúgy nem érinti a tulajdonjog lényeges tartalmát, mint ahogy a korlátozás az eladó tekintetében sem az érinthetetlen lényegre vonatkozik. A tulajdonszerzésnek ez a korlátozása csak az ún. hatalmas-sággal érintett dolgok viszonylatában áll fenn, nem jelent azonban általános szerzési jogkorlátozást, így a tulajdonjog lényegi tartalmát nem befolyásolja.

4. Vizsgálta az Alkotmánybíróság azt is, hogy a tulajdonjog fentiekben rögzített és a lényegi tartalmat önmagában nem érintő korlátozása arányban áll-e az elérni kívánt cél fontosságával.

A sérelmezett törvényi rendelkezésben írt korlátozás azokra a tanya-, illetőleg földingatlanokra vonatkozik, amelyek a mezőgazdasági nagyüzem földingatlanai-val határosak. Annak eldöntése, hogy ezek közül mely tanya- és földingatlanok tartoznak a mezőgazdasági nagyüzem „területén fekvő” ingatlanok körébe, a bíróság jogértelmezésére tartozik.

Az azonban magából a törvényi rendelkezésből – tényállástól függetlenül is – megállapítható, hogy a mezőgazdasági termelést folytató üzem számára biztosított elővásárlási jog, mint hatalmas-ság, olyan méltányolható okon alapszik, amely a korlátozás céljával arányban áll. Az elővásárlási jog biztosítása ugyanis az üzemszerű gazdálkodás és termelés zavartalanságát, akadálytalanságát hivatott segíteni, azt, hogy a tanya- és földtulajdon értékesítése esetén az a tulajdonos, akinek területén a tanya és a föld fekszik, üzemszerű termelésének sajátosságait erre – a saját területeivel így egységbe kerülő – földterületre is kiterjeszthesse. Egyúttal megszabadulhat azoktól a hátrányoktól (pl. átjárás), amelyek tulajdonjoga gyakorlásának zavartalanságát akadályozták. Ez a törvényhozói cél tehát összhangban és arányban áll az alkalmazott korlátozással. Így a támadott rendelkezés e vonatkozásban nem sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdését, 13. § (1) bekezdését, illetőleg a 8. § (2) bekezdésében megfogalmazott tilalmat sem.

5. Mindazonáltal a sérelmezett törvényi szabályozás nem áll összhangban az Alkotmány idézett rendelkezéseivel és a 70/A. § (1) bekezdésével. A törvény a szabályozási körébe vont tanya és földingatlanokra vonatkozó elővásárlási jogot kizárólag magánszemélyek közötti adásvétel esetén biztosítja – az értelmező végrehajtási rendelet szerint kizárólag jogi személyiségű – mezőgazdasági nagyüzemnek. Annak megítélése, hogy milyen típusú jogalany minősül mezőgazdasági nagyüzemnek, nem alkotmányossági kérdés, így az idézett végrehajtási rendelet értelmező szabálya önmagában nem alkotmányellenes. A „nagyüzem” azonban nem jogi, hanem gazdasági kategória, alanyhoz nem kötött, azaz a tulajdonjogi jogviszony alanyától független. A végrehajtási rendelet értelmező szabálya folytán ugyanakkor csak a jogi személyiségű nagyüzemtulajdonos javára áll fenn a törvényben adott hatalmasság, éspedig kizárólag magánszemélyekkel szemben. Ez az összefüggés pedig tartalmilag már meg nem engedett megkülönböztetést jelent és ezért alkotmányellenes.

6. Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg, a tulajdon bármely formájára nézve diszkriminációtilalmat fogalmaz meg. A 9. § (1) bekezdése ennek folytán a 70/A. § (1) bekezdésében is foglalt jogegyenlőségi tételnek a tulajdonjogra vonatkoztatott kifejtése. Bár az Alkotmány 70/A. §-a az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott törvényi szabályozás alanyi és tárgyi összefüggésében személyek közötti olyan megkülönböztetést jelent, amely megengedhetetlen. A magánszemélyek közötti szerződéssel szemben ugyanis nem áll fenn a jogi személy kedvezményezésének alkotmányos alapja; a nagyüzem javára szóló elővásárlási jog alkotmányos határok közötti kedvezmény ugyan, az azonban nem vezethet személyek közötti megkülönböztetésre, hanem meg kell maradnia a gazdasági szempontú szabályozási koncepción belül.

Ez tehát azt is jelenti, hogy nincs kellő súlyú alkotmányos indoka annak sem, hogy csak a magánszemélyek egymás közötti szerződéseire vonatkozzék az eltérő szabályozás, mert az adott tényállás lényeges elemére nézve – a diszkrimináció tilalma folytán – egyenlőségnek kell fennállnia. Ebben az összefüggésben pedig a gazdasági szempont egyforma súllyal érvényes a mezőgazdasági nagyüzem bármely tulajdonosára, továbbá a tanya- és földingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés bármely alanyára. Ebből következik, hogy a szabályozás alanyok közötti megkülönböztetése diszkriminatív, ezért az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette.

7. Az indítványozók az alkotmányellenes rendelkezés megsemmisítését visszamenőleges hatállyal, a törvény hatálybalépésének időpontjával kérték. Ennek feltételei az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv)

43. § (4) bekezdése alapján azonban nem állnak fenn. Ugyanakkor a szabályozás gazdasági indokai – az alkotmányellenes megkülönböztetés törvényhozói kiküszöbölésével – fenntarthatók. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhozás számára megfelelő időt biztosított a rendezés alkotmányossá tételére, s a rendelkezést az ABtv. 43. § (4) bekezdése alapján a jövőre nézve – a gazdálkodás zavartalansága érdekében a gazdasági év végével, Szent András napjával – semmisítette meg, mivel a szabályozás mezőgazdasági ingatlanokra vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét az ABtv 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 1992. március 24.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1547/B/1990.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 32. számában.

19/1992. (III. 30.) AB. határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján – Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvény módosítására kiadott 1990. évi CII. törvény 32. § (2) bekezdésének a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 7. § (2) bekezdése 23. pontjára utaló az a szövegrésze, hogy azt „az 1990. évben megszerzett jövedelmekre is alkalmazni kell” a 23. pont első mondatát illetően (azaz: „a munkáltató által természetben nyújtott munkaruha, formaruha, egyenruha, védőeszköz, továbbá az egyenruha és a védőeszköz pénzbeni megtérítése is”) nem alkotmányellenes, ezért e vonatkozásában a szövegrész megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja viszont, hogy az 1989. évi XLV. törvény 7. § (2) bekezdésének 23. pontja második mondatára vonatkozóan (azaz: „A munkaruha pénzbeni megtérítése (megváltása) csak akkor adómentes, ha ezt a munkáltató olyan munkaruha megtérítése céljából adja, amely azért szükséges, mert a munka végzése a ruházat nagymértékű szennyeződésével vagy gyors elhasználódásával jár (továbbiakban együtt: munkaruhatérítés)” az 1990. évi CII. törvény 32. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenes, ezért ebben az összefüggésben e bekezdésnek „az 1990. évben megszerzett jövedelmekre is alkalmazni kell” szövegrészét megsemmisíti.

Ennek megfelelően a 32. § (2) bekezdésének első tétele a következő szöveggel marad hatályban: „(2) A 7. § (2) bekezdése 23. pontjának első mondatát”...

A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben történő kihirdetésétől kezdődően veszti hatályát.

INDOKOLÁS

1. Az indítványozó a módosító törvény 32. §-ával kapcsolatban fogalmazott meg alkotmányossági aggályokat. Az említett § (1) bekezdése kimondotta, hogy a törvény 1991. január 1. napján lép hatályba és rendelkezéseit ennek megfelelően az 1991. január 1-jétől megszerzett jövedelmekre kell alkalmazni. Ugyanakkor a 32. § (2) bekezdése kivételeket állapít meg eme általános szabály alól, amikor tételesen felsorolja a törvénynek azokat a rendelkezéseit, amelyeket visszamenőleges érvénnyel, már az 1990. évben megszerzett jövedelmekre is alkalmazni kell. E kivételek egyike a 7. § (2) bekezdésének 23. pontja, amely a munkaruhával, illetőleg a munkaruha helyett nyújtott pénzbeli térítéssel kapcsolatban állapított meg adózási szabályokat. Az indítványozó megítélése szerint a 23. pont visszamenőleges hatályú alkalmazása sérti azt a szabályt, hogy a jogszabály visszamenőleges érvénnyel nem állapíthat meg kötelezettséget.

2. Az indítvány részben megalapozatlan.

Az 1990. évi CII. törvény 32. § (2) bekezdésével az 1989. évi XLV. törvény 7. § (2) bekezdése különböző pontjaiként beiktatott rendelkezések nem visszamenőleges hatályú adófizetési kötelezettséget írnak elő, hanem éppen ellenkezőleg – fő szabályként – adómentességet biztosítanak. Indítványozó tévesen értelmezi a jogszabályt. A törvény 7. § (2) bekezdése így kezdődik: „Mentes az adó alól, ha e törvény másként nem rendelkezik: „...Ezt követik a számozott felsorolások, köztük a 23. pont is. A 23. pont első mondata szerint tehát mentes az adó alól’ a munkáltató által természetben nyújtott munkaruha, formaruha, egyenruha, védőeszköz, továbbá az egyenruha és védőeszköz pénzbeli megtérítése is.”

A fenti felsorolásban írt mentességek nem kötelezettségek, hanem kedvezmények, így visszamenőleges hatályú alkalmazásuk nem sérti sem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdését, sem pedig nem ellentétes az Alkotmánynak a jogalkotás rendjét meghatározó 7. § (2) bekezdésével.

3. Az indítvány részben megalapozott.

Az 1989. évi XLV. törvény 7. § (2) bekezdése módosított 23. pontjának második mondata az első mondathoz képest ugyanis bizonyos megszorítást, azaz a mentesség köréből való kiemelést tartalmaz: „A munkaruha pénzbeni megtérítése (megváltása) csak akkor adómentes, ha ezt a munkáltató olyan munkaruha megtérítése céljából adja, amely azért szükséges, mert a munka végzése a ruházat nagymértékű szennyeződésével vagy gyors elhasználódásával jár (továbbiakban együtt: munkaruhatérítés)”.

Mivel ilyen megszorítás 1990-ben nem volt érvényben, a sérelmezett rendelkezés visszamenőleges érvénnyel állapított meg kötelezettséget azáltal, hogy adókötelezettség alá vont olyan, 1990-ben szerzett jövedelmeket is, amelyek a megszerzésük

időpontjában hatályos jogszabályok értelmében nem estek adófizetési kötelezettség alá.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában elvi jelentőséggel mutatott rá: összeegyeztethetetlen a jogbiztonsággal, s így az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik, ha jogszabály visszamenőleges érvénnyel, a hatálybalépését megelőző időre nézve állapít meg kötelezettséget.

A 23. pont második mondata adózási követelményeit ezért visszamenőlegesen nem, csak a törvény hatálybalépését, tehát 1991. január 1. napját követően lehet alkalmazni.

Mivel az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alkalmazásával – ex nunc hatállyal semmisítette az alkotmányellenes szabályt, azt az alkotmánybírósági határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele napjától nem lehet alkalmazni. Ekként

– egyrészt a megsemmisítés nem teszi szükségessé az 1990. évre vonatkozó adóbevallások és adóhatósági határozatok hivatalból történő teljeskörű felülvizsgálatát,

– másrészt a megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható az olyan ügyekben, amelyekben az adóhatóság az 1990. évre vonatkozólag az alkotmánybírósági határozat közzététele után állapít meg adófizetési kötelezettséget, illetőleg a bíróság a határozat közzététele után dönt az 1990. évre vonatkozó adófizetési kötelezettség tárgyában.

4. Végül megállapítja az Alkotmánybíróság, közömbös az alkotmányossági vizsgálat szempontjából indítványban megfogalmazott ama különbségtétel, hogy a munkavállaló a munkaruhatérítést a jogával élve vagy kötelező jelleggel veszi igénybe. A Munka Törvénykönyve 50. § (2) bekezdése erről – az Alkotmányt nem sértő jelleggel – úgy rendelkezik, hogy a munkáltató a dolgozónak munkaruhat adhat, a juttatás feltételeit a kollektív szerződésben kell meghatározni, de a juttatást

jogszabály kötelezővé is teheti. A jövedelemadóról szóló törvény 7. § (2) bekezdése 23. pontjának második mondata ugyanis nem az igénybevételi joghoz, hanem a munkaruhatérítés tényéhez köti az adózási következményeket.

Budapest, 1992. március 17.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye

A megsemmisített szövegrész visszamenőleg állapít meg fizetési kötelezettséget, így alkotmányellenes.

A határozat ex nunc semmisíti meg a törvényhelyet. Ezzel megakadályozza a jogszabály alkalmazását azon alanyokkal szemben, akik nem fizették meg a visszamenőlegesen jövedelemmé nyilvánított juttatás után az adót – ha az adóhatóság e mulasztásukat az AB határozat megjelenése után észlelné. A már befizetett adó ennek alapján viszont nem igényelhető vissza.

Az Alkotmánybíróság e határozatával szegte útját annak, hogy az alkotmányellenes rendelkezés alapján teljesített befizetések alkotmányellenességét utóbb észlelő adóalanyok a részükre egyébként – téves vagy hibás befizetés miatt – nyitvaálló 5 éves elévülési időn belül visszaigényeljék a fizetett személyi jövedelemadót, s elutasítás esetén perben a bíróság útján vagy jogerős bírói ítélettel szemben egyéni alkotmányos panasszal az Alkotmánybírósághoz forduljanak. A határozat után erre jogorvoslati lehetőségük már nincs; az államkincstár az alkotmányellenes rendelkezés alapján befizetett adót megtarthatja. A határozat alapján a formai jogkövetőkkel szemben a formai mulasztók jobban járnak.

Az Alkotmánybíróság 5/1990. (IV. 9.) AB határozatában, a kamatadót is ex nunc semmisítette meg. Ennek kivétele azonban álláspontom szerint megfelelő jogszabályi szinten tartalmilag nem lett volna alkotmányellenes.

A most megsemmisített jogszabályi rendelkezésben a visszamenőlegesen történő befizetésre kötelezés tartalmilag is alkotmányellenes. A közzétételkori megsemmisítés megszünteti az egyébként elképzelhető jogorvoslati lehetőséget is. Az alkotmány-sértést visszamenőleges ex nunc megsemmisítés orvosolhatta volna. Alkotmánybíró-sági határozattal az egyéni sérelmeket ugyan nem kell eleve orvosolni, de úgy vélem, nem helyes egyéneket hátrányosabb helyzetbe hozni, mint amilyenben a normakont-roll nélkül lennének. A 7/1992. (I. 30.) AB határozat indokolásában az Alkotmány-bíróság hasonló helyzet orvoslására legalább a jogalkotót felhívhatta, jelen határo-zatban erre nincs utalás.

Indokolatlan, hogy a téves, vagy jogszabálysértő rendelkezés eredményének megtámadására legyen a sértettnek lehetősége, az alkotmányellenes rendelkezésre ne legyen. Ezért véleményem szerint a visszamenőleges hatályon kívül helyezés lett volna indokoltabb, noha az alkotmánybíró-sági törvény alapján az kivételes eljárás.

A hiba kijavítása a következő adóelszámolásban nehézség nélkül megtörténhetett volna az adóhatóság által. Ennyi terhet az alkotmányellenes állapot megszüntetésére az államnak vállalnia kellene. A jogsértő állapot korrekciója nem lenne ellentétes a jogbiztonsággal.

Budapest, 1992, március 17.

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybíró-sági ügyszám: 987/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 32. számában.

20/1992. (IV. 7.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet felülvizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Budapest XXII. Kerületi Önkormányzat 8/1991. (VII. 9.) XXII. Önk. sz. rendelete alkotmányellenes, ezért azt kihirdetéséig visszamenő hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

1. Budapest XXII. kerületi önkormányzati testülete 1991. július 9. napján – 8/1991. (VII. 09.) XXII. Önk. sz. alatt – rendeletet alkotott (továbbiakban: Ör.) a kerület 21–22. építési övezetébe tartozó, s az önkormányzat tulajdonában levő üdülőtelkek bérleti díjának megállapításáról, s egyidejűleg hatálytalanította a bérleti díjra vonatkozó korábbi megállapításokat és megállapodásokat.

A köztársasági megbízott az Ör-t törvénysértőnek minősítette. Felülvizsgálati felhívását azonban a képviselőtestület nem fogadta el, ezért az Ör. megsemmisítését az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte.

A köztársasági megbízott szerint az Ör. ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 16. § (1) bekezdésével, ugyanis a képviselőtestület csak „a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására” alkothat önkormányzati rendeletet. Márpedig – fejt ki a köztársasági megbízott – „a bérleti díj megállapításának szabályozása jogilag rendezett társadalmi viszony” hiszen a jelenleg is hatályos 34/1985. (VII. 1.) MT rendelet, valamint a végrehajtására kiadott 12/1985. (VII. 1.) ÉVM rendelet félreérthetetlenül kimondja, hogy „a bérleti díj mértékét a bérbeadó és a bérlő megállapodása határozza meg”.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ör. alkotmányellenes.

Az Ötv. 80. § (1) bekezdése szerint „a helyi önkormányzatot – az e törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a

kötelességek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselőtestület rendelkezik.

A 34/1985. (VII. 1.) MT rendelet, valamint a 12/1985. (VII. 1.) ÉVM rendelet hatályos rendelkezései folytán az önkormányzat tulajdonában álló üdülőteltkek bérbeadása olyan polgári jogügylet, amelyre a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) szabályai az irányadók. E jogügyletben az önkormányzat tulajdonosként, azaz a bérelővel mellérendeltségi pozícióban álló jogalanyként vesz részt. A Ptk. 226. § (1) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy egyes esetekben jogszabály meghatározza a szerződés bizonyos tartalmi elemeit, ám e rendelkezés alkalmazása szempontjából – a Ptk. 685. §-ának a) pontja értelmében – az önkormányzati rendelet nem tartozik a „jogszabály” fogalmi körébe. Ebből eredően az önkormányzati képviselőtestület azt megteheti, hogy az irányítása alá tartozó szervekre kötelező határozatban rendelkezik a bérleti szerződések megkötésével kapcsolatos feladatokról, de arra nincs törvényes felhatalmazása, hogy önkormányzati rendeletben az állampolgárookra is kötelező érvénnyel állapítsa meg a szerződés tartalmi elemeit.

3. Az Alkotmánybíróság azért élt az 1989. évi XXXII. törvény 43. § (4) bekezdésében biztosított felhatalmazásával és semmisítette meg kihirdetéséig visszamenő érvénnyel a sérelmezett önkormányzati rendeletet, hogy ezáltal megadja a jogsérelem orvoslásának lehetőségét azoknak a bérlőknek, akik – az alkotmányellenes önkormányzati rendelet folytán – a szerződés megkötésekor nem élhettek maradéktalanul a szerződéses szabadság nyújtotta lehetőségekkel.

Budapest, 1992. március 30.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 2155/H/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 36. számában.

22/1992. (IV. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 15. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 1992. évi szeptember hó 30-i hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó álláspontja szerint az 1982. évi 17. törvényerejű rendelet 15. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért kérte annak megsemmisítését. Az indítványban kifogásolt rendelkezés szerint a fegyveres erők, a fegyveres testületek, a tűzoltóság hivatásos, valamint a fegyveres erők továbbszolgáló állományába tartozó házасuló, a házasságkötést megelőző eljárásban az anyakönyvvezető előtt igazolni köteles azt, hogy az illetékes parancsnok a házasságkötéshez engedélyt adott, és hogy az abban megszabott határidő még nem telt el.

Az indítványozó álláspontja szerint a házassághoz való jog olyan állampolgári jog, mely az Alkotmány erre vonatkozó kifejezett rendelkezése hiányában is alapjognak minősül. Utalt továbbá arra, hogy ez a jog a Politikai és Polgári Jogok Egyezségokmánya és más nemzetközi egyezmények oltalma alatt is áll, ezért e jog gyakorlásának törvényi korlátozása alkotmányellenes.

II.

1. Az 1987. évi XI. törvény 5. §-ának e) pontja a házasságot törvényhozási tárgyként sorolja fel. Az Alkotmány 15. §-a szerint a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét. A házasság intézményének alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azt is jelenti, hogy az Alkotmány egyben

garantálja a házasságkötés szabadságát. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jog alkotmányos értelmezése során már több határozatában rámutatott arra, hogy az emberi méltósághoz való jog, mint az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása, magába foglalja az önrendelkezés szabadságához való jogot is [8/1990. (IV. 23.) AB és 57/1991. (XI. 8.) AB határozatok]. Márpedig az önrendelkezési jog része a házasságkötés szabadságához való jog, így ez a jog az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján ugyancsak alkotmányos védelemben részesül.

2. Az Alkotmány 7. §-a szerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 23. cikke 2. pontja emberi jogként határozza meg a házasságkötés jogát. Eszerint a házasságkötésre alkalmas korban lévő férfiak és nők házasságkötési és családalapítási jogát el kell ismerni. Hasonló rendelkezést tartalmaz a Magyar Köztársaság által már aláírt, de eddig még meg nem erősített Európai Emberi Jogi Egyezmény 12. cikke, amely kimondja, hogy a házasságkötési korhatárt elért férfiaknak és nőknek joguk van a házasságkötésre és a családalapításra, az e jog gyakorlását szabályozó hazai törvények szerint.

3. Mindezekből a rendelkezésekből következik, hogy a házasságkötés szabadságához való jog – az önrendelkezési jog részeként – olyan alapjog, amely alkotmányos oltalom alatt áll.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, de alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja.

Az indítvánnyal támadott tvr. 15. § (3) bekezdése alapvető jogot korlátoz akkor, amikor a szabályozott alanyi körben a házasságkötést előzetes engedély, hozzájárulás megadásához, illetőleg ennek igazolásához köti.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos határok között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő okkal történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan [2/1990. (II. 18.) AB, 20/1990. (X. 4.) AB, 7/1991. (II. 28.) AB határozat stb.].

A házasságkötési eljárásban a házasságkötési engedély mint eljárási feltétel előírása, illetőleg az engedély hiányának házasságkötési akadályként való szabályozása azonban az alapjog aránytalan korlátozását jelenti, ugyanakkor nem elkerülhetetlen.

Rámutat azonban az Alkotmánybíróság arra, hogy bizonyos házasságkötési feltételeknek, illetőleg korlátoknak alkalmaztatási, foglalkoztatási követelményként

való előírása alkotmányosan megtörténhet. Ebben az esetben csak valamely foglalkozás vagy hivatás gyakorlásának vethető alá az alkotmányos jog korlátozása és a házasságkötés szabadságához való alkotmányos jog csak ebben az összefüggésben érinthető.

A tvr. kifogásolt rendelkezése alá tartozó alanyi körben a formális parancsnoki házasságkötési engedély tartalmát az 1971. évi tvr. 18. § (2) bekezdése töltötte ki. Eszerint az érintettek csak feddhetetlen személlyel köthettek házasságot. Ezt a korlátozást azonban az 1990. évi XXII. törvény 40. §-a a dereguláció keretében hatályon kívül helyezte annak kimondásával, hogy ahol jogszabály jogosultság feltételeként feddhetetlen előéletet kíván meg, a törvény hatálybalépésével egyidejűleg ez a feltétel hatályát veszti. Függetlenül azonban attól, hogy a jogalkotó a feddhetetlenség helyett nem határozott meg újabb tartalmi feltételt, a parancsnoki engedély házasságkötési eljárási feltételkénti előírása olyan korlátozás, amely az alapjog lényegi tartalmát érinti, ezért az alkotmányellenes. A deregulált feddhetetlenségi kritérium vagy egyéb korlátozás ugyanis legfeljebb az adott foglalkozás, szakma, hivatás elvállalásának vagy gyakorlásának feltételeként szabhat meg a házasságkötéssel kapcsolatos követelményeket, amelyek a foglalkozás gyakorlásának a feltételei. A támadott szabályozás azonban – mint a házasságkötés eljárásjogi előfeltétele – ellentétes az Alkotmány alapjog lényeges tartalmának korlátozhatatlanságát kimondó 8. § (2) bekezdésével, ezért az Alkotmánybíróság azt megsemmisítette.

4. A házasságkötéssel kapcsolatos jog, a házasságkötés szabadsága, a házastárs személyének szabad megválasztása tehát bizonyos hivatásoknál csak a hivatásokhoz kapcsolódó összeférhetlenségi okként korlátozható. Ilyen korlátozást indokolhatnak például a katonai (egyéb fegyveres testületi) életformával járó speciális helyzetek és körülmények. Köztudott, a nemzetközi jog-összehasonlításból és tradicionálisan is ismert, hogy a hivatásos szolgálati viszonyban állók házasságkötésének külön feltételekhez kötését az állami- és szolgálati titok megóvásához fűződő rendkívüli érdek, a velük szemben támasztott fokozott erkölcsi követelmények stb. indokolhatják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért a korlátozás – jogszabályban tételesen szabályozott feltételekkel és garanciákkal – az adott hivatás gyakorlásának feltételeként alkotmányosan fenntartható. Az ilyen korlátozásnak is meg kell felelnie azonban az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében írt feltételeknek; az Alkotmánybíróság csak az elkerülhetetlen, kényszerítő okkal fennálló és arányos korlátozást tekinti alkotmányosan megengedhetőnek.

5. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv) 43. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesnek ítélt jogszabályt egy jövőbeni időponttól helyezze hatályon kívül. E

rendelkezést a jogbiztonság alkotmányos követelménye indokolja. Ezzel ugyanis elkerülhető, hogy az adott szabályozási területen joghézag keletkezzék.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányos alapjog lényeges tartalmát korlátozó sérelmezett rendelkezés azonnali megsemmisítése az adott szabályozási területen olyan jogbizonytalanságot idézne elő, amelynek – a házasságkötés családi állapotot megváltoztató hatása folytán – a jövőre nézve is a korlátozással elérni kívánt céllal ellentétes irányú kihatásai lehetnek. A jogbiztonság követelménye ezért az alkotmányellenes szabályozás átmeneti fenntartását igényli. A jogalkotó felelőssége, hogy a rendelkezésre álló időn belül az egyes szakmákkal, foglalkozásokkal, hivatásokkal összefüggésben a speciális feltételeket, követelményeket szabályozza és ne házasságkötési eljárási akadályokat állapítson meg. Ezért az Alkotmánybíróság a támadott és alkotmányellenesnek ítélt rendelkezést az ABtv. 43. § (4) bekezdése alapján a jövőre nézve, 1992. szeptember 30-i hatállyal semmisítette meg.

Az Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét az ABtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 1992. április 6.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 502/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 38. számában.

24/1992. (IV. 21.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének vizsgálata iránti indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek vagyonszámoltatásáról szóló 1990. évi LXXIII. törvény 8. §-a alkotmányellenes, ezért azt 1992. június 15-ei hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Indítványozók az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek vagyonszámoltatásáról szóló, az 1990. évi LXXIX. és az 1991. évi LI. törvénnyel módosított 1990. évi LXXIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 8. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát kezdeményezték, amely az elszámolási kötelezettség alá eső egyes vagyontárgyakra elidegenítési és terhelési tilalmat rendel el. Álláspontjuk szerint a Tv. e rendelkezése sérti az Alkotmány 3. § (1) bekezdését, mert a vagyonszámolásra kötelezett Magyar Szocialista Párt (MSZP), mint legitim és törvényesen működő parlamenti párt szabad tevékenységét a gazdálkodás területén tartósan és jelentősen korlátozza. Előadták, hogy a törvényhozó a kifogásolt tilalmat eredetileg átmenetinek tervezte, a vagyonszámolást és az azt követő eljárási rendet meghatározott határidőkhöz kötötte. Az MSZP és az Állami Számvevőszék a Tv.-ben előírt kötelezettségét [Tv. 6. § (1) és (2) bekezdése] teljesítette, a Kormány azonban az Országgyűlés részére előírt javaslattevési kötelezettségét (Tv. eredeti 7. §-a) elmulasztotta, s ezáltal szerintük 1991. február 1-jétől az elrendelt tilalom jogalap nélkülivé, s egyúttal alkotmányellenessé vált. A törvény módosításáról rendelkező 1991. évi LI. törvény (a továbbiakban: Tvm.) pedig a kifogásolt rendelkezést nem érintette, a vagyonszámolási határidőket azonban meghosszabbította, amelynek következtében az MSZP-re hátrányos és bizonytalan állapot – neki fel nem róható okból – tartóssá vált.

II.

Az Alkotmány 3. § (1) bekezdése megállapítja, hogy a Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

A Tv. 2. §-a szerint „Az elszámolási kötelezettség az alábbi vagyona terjed ki:

- a) ingatlanok – értékhatár nélkül,
- b) gépek, berendezések, felszerelések, járművek, jóléti állóeszközök, üzemkörön kívüli állóeszközök – ha beszerzési értékük az 50 000 Ft-ot meghaladta,
- c) a védett műalkotások – értékhatár nélkül,
- d) az elszámoló által alapított vagy a részvételével működő gazdálkodó szervezetek [Ptk. 685. § c) pont] és alapítványok,
- e) értékpapírok (értékhatár nélkül),
- f) pénz- és bankszámlák”.

A Tv. indítványokkal kifogásolt 8. §-a alapján pedig „A 2. § a), b), c) és d) pontjaiban felsorolt vagyontárgyakat a törvény hatálybalépésétől az Országgyűlés további intézkedéséig tilos elidegeníteni vagy megterhelni.”

A Tv.-nek a Tvm. 1. §-ával kiegészített 6. § (3) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék azt az elszámolót, akinek a vagyonszámlálása az adatok hiánya miatt nem volt hitelesíthető, a számvevőszéki jelentés alapján, a konkrét igények meghatározásával felhívja, hogy a hiányokat 60 napon belül pótolja. E § (6) bekezdése szerint pedig az Állami Számvevőszék a pótlszámlálások hitelességét ellenőrzi, és ennek eredményéről további 60 napon belül jelentést tesz az Országgyűlésnek.

A Tv. eredeti 7. §-a úgy rendelkezett, hogy az elszámolások alapján a Kormány 1991. január 31-ig javaslatot tesz az Országgyűlésnek a szükséges intézkedések megtételére. A Tv.-nek a Tvm. 2. §-ával megállapított új 7. §-a szerint pedig az Országgyűlés döntésének megfelelően a Kormány megteszi a szükséges intézkedéseket.

III.

1. Az Alkotmánybíróság az indítványozók kezdeményezése alapján az 1991. július 8-án meghozott 1154/B/1990/5. sz. határozatával vizsgálta a Tv. címe és preambuluma, valamint a vagyonszámlálási kötelezettséget megállapító 1. §-a alkotmányosságát, s az alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványokat és a Tv. teljes, illetőleg részbeni megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasította. E határozatában megállapította, hogy az MSZP vagyonszámlaltatása nem ütközik az Alkotmány 3. § (1) bekezdésébe és 70/A. §-ába, továbbá az nem ellentétes a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvénynek a párt vagyonára és gazdálkodására, valamint annak ellenőrzésére

vonatkozó szabályaival sem. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az MSZMP vagyonelszámoltatása tárgykörében az 1989. évben megtartott népszavazás eredményéből következően – az 1989. évi XVII. törvény 4. § (2) bekezdése alapján – a törvényhozó az MSZP, mint az MSZMP jogutódja vagyonelszámoltatására nemcsak jogosult, hanem köteles is.

2. A fentiekre is figyelemmel az Alkotmánybíróságnak az indítványokkal összefüggésben azt kellett vizsgálnia, hogy a Tv.-nek az elidegenítési és terhelési tilalmat megállapító előírása sérti-e, illetőleg alkotmányellenesen korlátozza-e a vagyonelszámolásra kötelezett MSZP-nek az Alkotmány 3. § (1) bekezdésében és a 13. § (1) bekezdésében megállapított alapjogát.

Az Alkotmány 3. § (1) bekezdése a pártok alapításának és működésének szabadságát az általános rendelkezések körében önálló, nevesített alapjogként határozza meg és részesíti alkotmányos védelemben. Ez az előírás azonban a pártok szabad tevékenységét, s annak alkotmányos védelmét az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között biztosítja. Ez a korlátozott védelem irányadó a párt gazdasági tevékenységére is. Ebből következően tehát a párt gazdasági tevékenységének törvényi szabályozáson alapuló korlátozása önmagában nem sérti az Alkotmány 3. § (1) bekezdését és összhangban áll a 8. § (2) bekezdésének az alapjogok törvényi szabályozását előíró első fordulataival is. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének második fordulója ugyanakkor az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozását tiltja. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapjog tartalmának korlátozása alkotmányellenes, ha a korlátozás nem elkerülhetetlenül szükséges és nem arányos mértékű.

3. Az Országgyűlés elnökének az Alkotmánybíróság felkérésére adott tájékoztató átiratából, s az annak mellékletét képező anyagokból a következők állapíthatók meg. Az Állami Számvevőszék (ÁSz.) elnöke a Tv. 6. § (2) bekezdésében előírtak szerint a beszámoló jelentését az Országgyűlésnek benyújtotta. E beszámolóból kitűnően az ÁSz. a vagyonelszámolásra kötelezett kilenc szervezet közül hat szervezet – köztük az MSZP – vagyonelszámolását nem találta hitelesnek. Az indítványban foglaltakkal ellentétben tehát az MSZP és a kötelezettek többségének a vagyonelszámolása nem minősült hitelesnek, s emiatt a Kormány a Tv. eredeti 7. §-ában előírt kötelezettségét nem teljesíthette. Ezekre figyelemmel indokolt volt a vizsgált törvénynek a már idézett és új határidőket megállapító módosítása. Nem helytálló az egyik indítványban foglalt az az állítás, hogy a kifogásolt tilalom a Kormány részére eredetileg előírt kötelezettség határidejének lejártával jogalap nélkülivé vált, mert azt a Tv. 8. §-a nem ehhez a határidőhöz kötötte, hanem az Országgyűlés további intézkedéséig állapította meg.

4. A Tv. megsemmisített rendelkezésével összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozottan állapítja meg a következőket.

a) Az elidegenítési és terhelési tilalom előírása mellőzhetetlenül szükséges a Tv.-ben alkotmányosan előírt elszámolás eredményes elvégzéséhez.

b) A kifogásolt tilalom kétségtelenül korlátozza az elszámoló tulajdonát és gazdasági tevékenységét.

c) Ez a korlátozás csak annyiban lehet alkotmányos, ha időtartamát tekintve megfelelően igazodik az elszámolás folyamatához és idejéhez.

d) A megsemmisített rendelkezés szövegezéséből kitűnik, hogy a törvényalkotó ez utóbbi követelményt szem előtt tartva ideiglenesnek, átmenetinek szánta az indítványozók által kifogásolt korlátozást.

A Tv. kifogásolt 8. §-ának alkotmányellenessé nyilvánítását és megsemmisítését mégis az tette indokolttá, hogy a törvény nem határozta meg pontosan, hogy az elszámolások hitelesítése és az Állami Számvevőszéknek az Országgyűlés előtti jelentéstétele után az Országgyűlés mikor, mennyi időn belül köteles meghozni azt a döntését („további intézkedését”), amely az elidegenítési és terhelési tilalom megszűnését eredményezi.

Az Alkotmány 3. § (1) bekezdésében és 13. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jogok korlátozása a Tv. által követett alkotmányos célok szolgálatában ugyanis csak akkor tekinthető maradéktalanul arányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja [7/1991. (II. 28.) ABh. és a 13/1992. (III. 25.) ABh.].

Az Alkotmánybíróság a Tv. kifogásolt rendelkezését azért semmisítette meg a határozat közzétételétől számított későbbi (1992. június 15-ei) hatállyal, hogy ha a Tv.-ben szabályozott elszámolási folyamat addig nem zárul le, a törvényalkotónak módjában álljon a 8. § rendelkezését az előbbiekben jelzett alkotmányos követelményeknek megfelelően megállapítani. E követelménynek a törvényalkotó akként tehet eleget, ha pontosan megszabja, hogy az Állami Számvevőszéknek az

elszámolásokról szóló parlament előtti jelentéstétele után az Országgyűlés mennyi időn belül köteles meghozni azt a döntését, amelynek következtében a Tv. 8. §-ában előírt elidegenítési és terhelési tilalom megszűnik.

Budapest, 1992. április 14.

Dr. Sólyom László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1488/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 41. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány ügyében meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény 69. §-ának azt a rendelkezését, amely elrendelte a törvény 64–68. §-ában foglalt rendelkezéseknek 1991. január 1. napjától történő alkalmazását, az 1991. január 1. napjától január 13. napjáig terjedő időszakra vonatkozóan megsemmisíti. E határozat nem érinti a közzététele előtt létrejött (módosult, megszűnt) jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

Az indítványozó szerint az 1990. évi CIV. törvénynek a visszamenőleges hatályra vonatkozó rendelkezései a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. §-át sértik, mert ennek (3) bekezdése előírja, hogy jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettségeket.

A Magyar Köztársaság költségvetéséről és az államháztartás viteléről szóló tv. ezzel szemben a 69. §-ában úgy rendelkezik, hogy „e törvény a kihirdetése napján lép hatályba, rendelkezéseit azonban a 23. § (1) bekezdés és a 60–63. §-ok kivételével 1991. január 1. napjától kell alkalmazni”. Ilyen módon az 1991. január 1. napjától alkalmazandó rendelkezések közé került a lakáscélú kölcsönök kamatainak felemeléséről szóló 64–68. § is. Az indítványozó bizonyítékként indítványához csatolta a Miniszterelnöki Hivatal hozzá intézett 956–VIII/1991. számú levelét, amely szerint az 1990. évi CIV. törvényt tartalmazó Magyar Közlöny 1991. január 14. napján vált a nyílt árusítási boltokban bármely állampolgár számára hozzáférhetővé, illetőleg az Alkotmánybíróság is e napon vette át a Magyar Közlöny említett számát. Csatolta továbbá a Hírlapelőfizetési és Lapellátási Iroda 202–228/1991.

számú levelét arról, hogy a Magyar Közlöny szóban forgó – 1991. évi 1. – számának az előfizetők részére történt kiküldését 1991. január 17-én fejezték be.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

A jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy

- az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,
- meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.

A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, s így alkotmányellenes. Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba. Ugyanez értelemszerűen irányadó a kötelezettségek utólagos megállapítására is.

Az országos érvényű jogszabályok kihirdetése a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben történik. A kifejtettekből következik, hogy a Magyar Közlönyben közzétett jogszabály akkor válik törvényesen kihirdetetté, ha bármely állampolgárnak módjában áll a Magyar Közlöny szóban forgó számát megvásárolni és a reá irányadó jogszabály rendelkezéseit megismerni. Miután azonban elviselhetetlen terhet hárítana a jogalkalmazó szervekre és teljes jogbizonytalanságot teremtené, ha az egyes ügyekben külön-külön kellene vizsgálni: az adott megyébe vagy az érintett előfizetőkhez mikor jutott el a Magyar Közlöny, vélelem szól amellett, hogy a tényleges kihirdetés időpontja megegyezik a Magyar Közlöny megjelenési dátumával. A Kormány kötelessége gondoskodni arról, hogy a Magyar Közlönyön feltüntetett napig vagy legkésőbb azon a napon mind a hivatalos lapnak az előfizetők részére történő kézbesítése, mind a nyílt árusítású hírlapboltokba való eljuttatása megtörténjék. Ehhez képest a jogalkalmazó szervek – így egyebek között az Alkotmánybíróság – általában az említett vélelemből indulnak ki és nem folytatnak tényfeltáró bizonyítási eljárást az egyes jogszabályok tényleges kihirdetési időpontjának megállapítása végett.

Az indítványban megjelölt ügyben a rendelkezésre álló bizonyítékokból kétséget kizáró módon megállapítható a visszadátumozás ténye, illetőleg az, hogy az 1990. évi CIV. törvény a tényleges kihirdetéséhez képest mintegy kétheti időtartamra visszamenőleges érvénnyel határozott meg kötelezettséget. Ezért az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében foglaltak szerint határozott az alkotmányellenesség megszüntetéséről.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 43. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályt általában a megsemmisítésről szóló alkotmánybírósági határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.

A jelen esetben a jövőre vonatkozó megsemmisítés szóba sem jöhetett, mivel az alkotmányellenességet a kihirdetést megelőző időszakra visszamenőleges kötelezettségmegállapítás jelenti, s időközben a törvény előírászerű kihirdetése megtörtént. Csak arra kerülhetett sor, hogy az Alkotmánybíróság az 1991. január 1. napja és a tényleges kihirdetés napja közötti időszakra nézve semmisítse meg az 1990. évi CIV. törvény 69. §-ának sérelmezett rendelkezését. Az Alkotmánybíróságnak az ABtv. 43. § (4) bekezdése alapján arról is döntenie kellett, hogy – mivel az alkotmányellenes rendelkezést nem a jövőre nézve, hanem visszamenőleges érvénnyel, egy rövid időszak tartamára semmisítette meg – határozatának legyen-e közvetlen kihatása azokra a jogviszonyokra, amelyek az átmenetileg fennállott alkotmányellenesség miatt módosultak, illetőleg szűntek meg. Ennek eldöntésénél a testület – az ABtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltak figyelembevételével – kiemelt figyelmet fordított a jogbiztonság érvényre juttatására. Ezért döntött úgy az Alkotmánybíróság, hogy a megsemmisítéshez az ABtv. 43. § (2) bekezdésében meghatározott jogkövetkezményt fűzi, azaz a jelen határozat nem érinti a közzététele előtt létrejött (módosult, megszűnt) jogviszonyokat, illetőleg a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Mivel a sérelmezett rendelkezés hosszú lejáratú kamatokat érintett, a kéthetes időtartamnak az adós szempontjából nincs különösen súlyos következménye. Figyelemmel arra is, hogy jelentős számban került sor a hitelek teljes visszafizetésére, illetőleg a hitelszerződésnek az 1990. évi CIV. törvényben foglaltak szerinti módosulására a hozzávetőlegesen kétheti időtartam

tekintetében végrehajtott utólagos korrekció az okozott sérelem súlyával arányban nem álló adminisztratív munkatöbbletet idézne elő és nagyobb jogbizonytalanságot okozna, mint annak idején az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazása okozott.

Budapest, 1992. április 22.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1452/B/1991.
Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 44. számában.

26/1992. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szakszervezeti vagyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény 7. § (2) bekezdés b) pontjában és 9. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenesek, ezért azokat 1992. évi június hó 30-i hatállyal megsemmisíti.

Egyebekben az indítványokat elutasítja, a törvény nemzetközi szerződésekbe ütközésének megállapítása iránti indítványokat pedig visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozók a szakszervezeti vagyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: SzVV) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

A támadott törvény hatálya kiterjed valamennyi munkavállalói érdekképviselői szervezetre (a továbbiakban: szakszervezet). Előírja, hogy a szakszervezetek kötelesek a vagyonukkal elszámolni. Meghatározza, hogy az elszámolási kötelezettség milyen vagyontárgyakra vonatkozik. Az elszámolás körébe vont vagyontárgyak egy részére elidegenítési és terhelési tilalmat állapít meg. Kimondja, hogy az elszámolás hatálya alá tartozó vagyon összességét a szakszervezetek között felosztásra kerülő vagyonnak kell tekinteni. Létrehozza a Vagyont Ideiglenesen Kezelő Szervezetet (a továbbiakban: VIKSZ), amelyet a vagyon védelme érdekében – a végleges vagyonmegosztásáig – használati és rendelkezési jogokkal ruház fel. Meghatározza a VIKSZ Igazgató Tanácsának szervezetét, hatáskörét. Végül

rendelkezik a vagyon használatának ideiglenes megosztásáról, továbbá arról, hogy a végleges vagyonmegosztásról az Országgyűlés külön törvényt alkot.

II.

Az indítványokban kifejtett álláspont szerint a törvény egésze alkotmányellenes, de a törvény egyes rendelkezései tekintetében az indítványozók külön is kérték az alkotmányellenesség megállapítását és a sérelmezett rendelkezések visszamenőleges hatályú megsemmisítését.

1. Hivatkoztak arra, hogy az SzVV ellentétes az 1976. évi 8. tvr.-rel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával, valamint az 1976. évi 9. tvr.-rel kihirdetett Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával.

A törvény ellentétben áll a Magyarország által is ratifikált, Az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelme tárgyában elfogadott 87. számú nemzetközi munkaügyi egyezményrel, továbbá A szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról szóló 98. számú nemzetközi munkaügyi egyezményrel. Az SzVV erre tekintettel sérti az Alkotmány 7. § (1) bekezdését, mely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.

2. Az indítványokban kifejtett álláspont szerint az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jogot sérti az a rendelkezés, amely a volt Szakszervezetek Országos Tanácsa (a továbbiakban: SZOT) vagyonát, és a volt ágazati szakszervezetek vagyonát felosztható vagyonnak tekinti. Érvelésük szerint ellentétesek továbbá az alkotmányos tulajdonvédelemmel a vagyon használatának ideiglenes rendezéséről, illetőleg a vagyon végleges megosztásáról szóló, valamint az elidegenítési és terhelési tilalommal, illetőleg az elidegenítési joggal kapcsolatos törvényi rendelkezések is.

3. Az indítványozók kifogásolták, hogy a törvényhozó figyelmen kívül hagyta a hatalommegosztás alkotmányos elvét, ugyanakkor az érintettektől elvonta a jogorvoslathoz való jognak az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított lehetőségét azzal, hogy a szakszervezetek bíróságokra tartozó vagyonvitáiba törvényhozási úton avatkozott be.

4. Kifogásolták, hogy a törvény alkotmányellenes módon kiterjesztette az Állami Számvevőszéknek az Alkotmány 32/C. §-ában meghatározott hatáskörét, egyben megsértette az Állami Számvevőszék szervezetéről szóló és működésének alapelvei-

vel kapcsolatos törvényre vonatkozó 2/3-os szavazattöbbséget előíró alkotmányi rendelkezést.

5. Az indítványozók sérelmezték, hogy a törvény az elszámolási kötelezettség körébe vonja a szakszervezeteknek a gazdasági társaságokba valamint az alapítványokba bevitt vagyonát. Véleményük szerint ez a szabályozás sérti a Ptk.-nak az alapítványokra vonatkozó rendelkezéseit valamint a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvényt is.

6. A VIKSZ Igazgató Tanácsára vonatkozó rendelkezések a szakszervezeti szövetségek között indokolatlan megkülönböztetést tartalmaznak, ez pedig sérti az Alkotmány 70/A. §-át, ugyanakkor a szakszervezeteknek a VIKSZ-ben való részvételét előíró szabályok ellentétesek az Alkotmány 4. §-ában írt rendelkezéssel.

7. Hivatkoztak arra, hogy a törvénynek a szakszervezetek közötti választásokkal kapcsolatos rendelkezései egyrészt tisztázatlan kötelezettséget írnak elő, másrészt e szabályok is sértik az állampolgárok szabad szervezkedését biztosító nemzetközi egyezményeket, illetve az Alkotmány 7. §-át és az Alkotmány 63. §-ába is ütköznek.

8. Végül a törvény megalkotása során megsértették a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: JAT) több rendelkezését is.

III.

A törvény egészének alkotmányellenességét állító indítványokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá.

1. A törvényt – a címében foglalt törvényhozói célkitűzések szerint – az Országgyűlés a szakszervezeti vagyon védelme, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlősége biztosítása érdekében alkotta. A törvény preambuluma tovább részletezi ezt a célkitűzést. Eszerint az elmúlt társadalmi rendszerben hozott döntések következtében tisztázatlanná váltak a munkavállalói érdekképviselési és érdekvédelmi szervezetek vagyoni viszonyai. A jogilag rendezetlen helyzet pedig veszélyezteti e szervek működőképességét és gátolja a szervezkedési szabadság alkotmányos jogának érvényesülését. A törvényjavaslathoz fűzött indokolás arra mutat rá, hogy a rendszerváltozás alapvető követelménye a kényszerszármazások felszámolása. A szakszervezeti és állami feladatok tisztázását, a kialakult szakszervezeti pluralizmus gyakorlati megvalósulását jelentősen hátráltatják az e téren tapasztalható jogi és tulajdoni rendezetlenségek. A törvény célja, hogy egy folyamat egyik lépéseként segítse a jelenlegi ellentmondásos helyzet feloldását és a munkavállalói érdekvédelmi szervezetek esélyegyenlőségen alapuló tevékenységét.

Az indokolás utal a törvény közelebbi és távlati célkitűzéseire is. Eszerint a

törvény célja mindenekelőtt a szakszervezetek tulajdonában és használatában lévő vagyontömeg felmérése és rendeltetésének meghatározásáig megfelelő biztosítása. A törvény további célja, hogy megteremtse az átmeneti időszakra a szakszervezeti vagyon kezelésének feltételeit.

2. Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette, hogy az 1989. évi alkotmányrevízió után alkotott új jogszabályok alkotmányosságának megítélésénél a rendszerváltással összefüggő sajátos történelmi helyzetet – a jogállam keretein belül és annak kiépítése érdekében – figyelembe lehet venni. Az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradvá [28/1991. (VI. 3.) AB határozat].

A vizsgált törvény célkitűzései a jövőre nézve az alkotmányosan biztosított rendszerváltás szolgálatában állnak.

A törvény a múlt rendszerben különböző – és ma már többnyire megállapíthatatlan és ellenőrizhetetlen – forrásokból származott, heterogén összetételű és jogi természetét tekintve számos változáson keresztül ment volt szakszervezeti vagyonnak – az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében megkívánt esélyegyenlőség szem előtt tartásával való – újrafelosztását kívánja biztosítani. A végleges újrafelosztásig ennek az egységes rendeltetésű vagyonnak a védelmét hivatott garantálni, és ezzel az Alkotmány 63. § (1) bekezdésében biztosított egyesülési jog, illetőleg a 70/C. § (1) bekezdésében az egyesülési jog speciális eseteként szabályozott érdekvédelmi szervezkedési szabadság érvényesülését elősegíteni.

E célkitűzések alkotmányos jogok megvalósítására irányulnak, alkotmányos feladatok teljesítését szolgálják, így az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban állnak.

3. Az indítványokban megfogalmazott alapvető érv szerint a törvény egésze azért alkotmányellenes, mert meg nem engedett beavatkozást jelent a szakszervezetek autonómiájába, egyben súlyosan sérti a szakszervezetek tulajdonhoz való jogát és vagyoni jogait.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság álláspontja szerint figyelembe kell venni a szakszervezetek korábbi jogállását és a rendszerváltással kapcsolatos átalakulásuk jogi környezetét is.

3.1. A régi rendben a formális iparági tagozódás alapján álló ún. ágazati szakszervezetek egyetlen szervezetbe tömörültek és ténylegesen a SZOT irányítása alatt álltak. Mint társadalmi szervezetek jogi személyiségüket közvetlenül az Alkotmányból, illetőleg a törvényi rendelkezésekből származtatták. A szakszervezeti vagyon tipikusan a társadalmi tulajdonra vonatkozó tulajdonjogi szabályok hatálya alatt állt.

A szakszervezeti vagyon legnagyobb részének tulajdonosa a SZOT volt, tulajdonjoggal azonban az ágazati szakszervezetek és azok jogi személyiségű szervezeti egységei is rendelkeztek.

A vagyon – ma már megállapíthatatlan arányban – az 1948-ig létező Szakszervezeti Szaktanács 42 tagszervezete vagyonának nem államosított részéből, az állami támogatásokból, egyéb állami juttatásokból és a szakszervezeti tagdíjak felhalmozásából tevődött össze. A különféle állami támogatások és juttatások alapja az volt, hogy a szakszervezetek számos állami típusú feladatot (társadalombiztosítás, munkavédelem stb.) is elláttak.

A múltban az önálló szervezkedés, alternatív érdekképviselési szervezetek létrehozásának – ha formális jogi akadályja nem is volt – valóságos lehetősége nem állt fenn; az önkéntes tömörülés elve helyett a „kényszerű tagság” elve érvényesült. A szociológiai jellegű kényszertagság társadalmi-szociális előnyök ösztönző hatásával párosult. A szakszervezeti pluralizmus hiánya mellett az sem volt reális alternatívája a munkavállalóknak, hogy a szakszervezettől távol tartsák magukat. Ez ugyanis nemcsak a minimális érdekképviselés lehetőségétől fosztotta volna meg őket, hanem számos egyéb jogosultságtól is (pl. üdülés stb.).

Politikailag-szociológiaiilag a valamikori SZOT – tagszervezeteivel együtt – lényegében monopolhelyzetben volt. Ilyen körülmények között a szakszervezeti monopolszervezet felhalmozott vagyona olyan, meghatározott feladatra rendelt „célvagyon” volt, amely az egyedüli, egyetlen formában szerveződött munkavállalói érdekképviselőt meghatározóan e tevékenységének ellátása érdekében illette meg.

3.2. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Ejtv.) 1989. január 24-i hatálybalépésével pozitív irányban is megteremtődött a szakszervezeti pluralizmus legális alapja és ezzel, továbbá a rendszerváltás tényével társadalmi méretűvé vált – a már előzőleg megkezdődött – alternatív munkavállalói érdekképviselési szervek létrehozása.

Ez a folyamat – figyelemmel a korábbi, több mint 90%-os monopol-szakszervezeti tagtelítettségre – a SZOT tagszervezeteiből történt tömeges kilépés és új szervezetek alakítása mellett valósulhatott csak meg, a visszamaradt tagság pedig az önkéntesség alapján új tartalommal tartotta fenn – esetenként változatlan elnevezéssel – a korábbi szakszervezeti érdekképviselési formát. Társadalmi-szociológiai értelemben a SZOT és korábbi tagszervezetei felbomlottak, megszűntek, az pedig, hogy az újonnan létrejött, illetőleg a változott tartalommal fennmaradt érdekképviselési tömörülések, szakszervezeti típusú társadalmi alakulatok jogi értelemben a korábbi szakszervezeti formációk tekintetében mennyiben váltak jogutódokká, illetőleg milyen vagyoni helyzetbe kerültek, jogilag tisztázatlan maradt. Hiányzott ugyanis a jogutódlással, továbbá a jogfolytonossággal kapcsolatos rendezés alapszabályi és szervezeti döntési alapja.

A volt SZOT és az azt alkotó ágazati szakszervezetek felbomlása, illetőleg átalakulása alapvetően nem jogi, hanem a rendszerváltással együttjáró politikai-szociológiai folyamat volt. Maguk az indítványozók adták elő azt az egyébként köztudomású tény, hogy a valamikori SZOT-ot alkotó 19 ún. ágazati szakszervezet 1989-ben és 1990-ben több mint száz szakszervezetre bomlott. Ez pedig jogilag áttekinthetetlen helyzetet teremtett egyfelől azért, mert a SZOT és tagszervezetei alapszabálya egyáltalában nem számolt e szervezetek megszűnésével, átalakulásával vagy felosztásával. A monopolhelyzetben volt szakszervezet lényegéhez tartozott ugyanis az érdekképviselési szervezkedés e formájának kizárólagossága és a fennmaradás. Másfelől megállapíthatatlan az, hogy a volt szakszervezet megszűnése megfelelt-e az Ejtv. 20. és 21. §-aiban foglalt, a társadalmi szervezetek megszűnésére vonatkozó rendelkezéseknek. A felbomlási folyamat tömegméretűsége miatt az erre vonatkozó szakszervezeti-döntési aktusok ma már többnyire tisztázhatatlanok és kideríthetetlenek.

A kialakult bizonytalan és függő jogi helyzetekben a törvényhozónak szabályoznia kell – a végleges jogi rendezésig – a volt szakszervezeti vagyon biztosítását, használatát és védelmét. Maga a szakszervezeti érdekképviselési mozgalom kerülne veszélybe a bizonytalan és jogilag tisztázatlan helyzet fenntartásával. Az érdekképviselési feladatokra rendelt, felhalmozott „célvagyon” biztosítása a szakszervezeti mozgalom számára ugyanis nyilvánvalóan az érdekképviselési jog, mint alkotmányos szabadságjog gyakorlásának a feltétele. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált – a jogbiztonságot is magába foglaló – jogállamiság elvéből következik, hogy az elmúlt rendben felhalmozott és a munkavállalói érdekképviselési mozgalom célját szolgáló vagyon nem tehető ki hosszan tartó, bizonytalan kimenetelű és tömeges vagyonjogi vitáknak. A már megindult és a vagyonnal való rendelkezéssel kapcsolatos jogviták ténye bizonyítja, hogy a jogfolytonosságot illetően bizonytalan, a jogutódlást tekintve is tisztázatlan és függő vagyonjogi helyzet – a vagyon átmeneti megóvása érdekében – törvényhozói beavatkozást igényel.

Az indítványokkal támadott törvény erre az alkotmányosan jogi rendezést igénylő helyzetre tartalmaz rendelkezéseket, következésképpen a törvény célkitűzése nem alkotmányellenes.

3.3. Az indítványozóknak – így elsősorban az MSZOSZ-nek – az indítványokban megfogalmazott elvi kiindulási alapja az, hogy a szakszervezeti mozgalom átalakulása a jogfolytonosság alapján és a jogutódlás szabályai szerint ment végbe. Ennek az álláspontnak azonban hiányzik a ténybeli alapja és jogilag nem bizonyított. Mivel a szakszervezet megszűnésére alapszabályi rendelkezés korábban nem volt – hiszen sem a SZOT, sem tagszervezetei a megszűnés és jogutódlás lehetőségével egyáltalában nem számoltak – az erre vonatkozó szervezeti döntések sem tisztázottak, a jogutódlás nélküli fellelést teljességgel bizonytalanok a legális, következésképpen alkotmányos feltételei.

Az Alkotmánybíróság eljárásában beszerzett dokumentumok alapján megállapítható, hogy a SZOT 1990 márciusában tartott XXVI. kongresszusa a SZOT megszűnéséről nem döntött. Az ugyanezen a kongresszuson megalakult MSZOSZ alapszabálya pedig nem tartalmaz rendelkezést a SZOT-tal kapcsolatos jogutódlás kérdésében, hanem az kifejezetten új társadalmi szervezet létrehozásáról szól. Ugyanakkor az MSZOSZ-t a Fővárosi Bíróság a SZOT helyett, a SZOT volt nyilvántartási számán vette fel és jegyezte be a társadalmi szervezetek nyilvántartásába, a SZOT tehát ma már nyilvántartott társadalmi szervezatként nem létezik. Ehhez járul az a tény is, hogy a hivatkozott SZOT kongresszus csak egy részét képviselte a volt szakszervezeti tagságnak és az akkor már nyilvántartásba vett munkavállalói érdekképviselői szervezeteknek. Jogilag teljesen tisztázatlan, hogy a társadalmi szervezetek vagyona a társadalmi tulajdon lebontására vonatkozó, vagy az Ejtv. 20–21. §-aiban foglalt rendelkezések alapján történjék-e a kongresszus szakszervezeti vagyonnal kapcsolatos döntéseinek a megítélése. A kongresszus nemcsak a SZOT megszűnéséről nem hozott határozatot, hanem az Ejtv. 21. § (1) bekezdése szerinti felszámolóok kijelöléséről sem döntött, így az sem zárható ki, hogy a 21. § (2) bekezdése alapján a szakszervezeti vagyon állami tulajdonba került. Ezekben a vitás kérdésekben a bíróság jogosult állástfoglalni, az Alkotmánybíróság csupán annak megállapítására szorítkozik, hogy a szakszervezeti mozgalom tényleges átalakulása jogilag rendezetlenül folyt le, s ez a tény jogbizonytalansághoz vezetett és függő jogi helyzeteket idézett elő.

A vagyonelosztás, illetőleg vagyonutódlás végleges jogi rendezéséig – ebben a függő jogi helyzetben – az eredeti szakszervezeti vagyonérték megóvásának garanciális feltételeit tartalmazó törvény rendelkezései így az Alkotmánnyal összhangban állnak, ezért a törvény célkitűzéseinek alkotmányellenességét állító indítványok megalapozatlanok.

3.4. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy ezt az utólagos törvényhozói beavatkozást egyedül a volt monopolhelyzetű szakszervezet jogutódlási bizonytalansággal teli, rendezetlen és függő jogi helyzeteket eredményezett, tömeges méretű felbomlásának a ténye teszi alkotmányossá. A szakszervezeti mozgalomnak a rendszerváltással összefüggő sajátos történelmi helyzetben bekövetkezett szétesése és társadalmi-szociológiai átalakulása, mint befejezett tény, indokolhatja a törvényhozó kivételes és egyszeri beavatkozását. A rendszerváltás egyszeri, sajátos körülményeként lezajlódtott ebben a társadalmi folyamatban ugyanis a felhalmozott szakszervezeti vagyon – a jogilag rendezetlenül lebonyolódó megszűnésekkel, átalakulásokkal – tulajdonképpen „válságszituációba” került. Ebben a válsághelyzetben a törvényhozónak a vagyoni viszonyok végérvényes rendezéséig gondoskodnia kell az érdekképviselői mozgalom alkotmányos szabadságát garantáló szakszervezeti vagyon megóvásáról, használatáról-hasznosításáról és rendelkezésre állásáról. A kivételes és egyszeri beavatkozás lehetőségének alkotmányossága a munka-

vállalói érdekképviseltek rendkívüli fontosságához és a szakszervezeti átalakulás befejezett tényéhez kötődik, ebből nem következik annak alkotmányos lehetősége, hogy az egyéb társadalmi szervezetek átalakulása és ezzel kapcsolatban a vagyoni viszonyok rendezése utólagos törvényhozások sorozata útján és annak alapján menjen végbe.

IV.

A törvény egyes rendelkezéseit támadó indítványokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá.

1. A törvény személyi hatályára vonatkozó, 1. §-ban írt rendelkezés – amely szerint a törvény hatálya kiterjed az Ejt. alapján nyilvántartásba vett valamennyi munkavállalói érdekképviselői szervezetre (a továbbiakban: szakszervezet) – nem egyértelmű, mert önmagában ennek alapján nem állapítható meg minden kétséget kizáróan az a személyi kör, amelyre a törvény rendelkezései vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.

A támadott törvényi rendelkezés bizonytalansága azonban a törvény alkalmazása során feloldható. Abból ugyanis az bizonyosan megállapítható, hogy a törvény személyi hatálya a szakszervezeti típusú, azaz fő feladataikat tekintve érdekképviselői jellegű szervezetekre vonatkozik, az érdekképviselői társadalmi alakzatoknak ezt a jellegét pedig kétség esetén az elszámolási kötelezettség hatósági címzettjének, azaz az Állami Számvevőszéknek kell bizonyítania.

Ezért e törvényi rendelkezés alkotmányellenessége az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg.

2. A törvény 2. §-a írja elő a törvény hatálya alá tartozó szervezetek elszámolási kötelezettségét és azt, hogy ez az elszámolás milyen vagyontárgyakra terjed ki.

2.1. Mivel az a távolabbi jogalkotói célkitűzés, hogy a múlt rendben monopolhelyzetben volt szakszervezet vagyonáról – mint célvagyonról – a törvényhozó a pluralizmus alapján szerveződött új munkavállalói érdekképviselői szervek között a tényleges tulajdoni helyzet figyelembevételével és az arányos elosztás elvei szerint rendelkezzen, csak a felhalmozott vagyon és a tulajdonosok ismeretében valósítható meg, az elszámolási kötelezettség törvényi kimondása összhangban van a jogállamiság elvével és egyéb alkotmányi rendelkezést sem sért.

A jelenleg birtokosként, illetőleg jogosultként megjelenő és működő érdekképvi-

seleti szervezetek tulajdonosi minősége ugyanis – a megszűnések és átalakulások tisztázatlan körülményei miatt – ma még nem állapítható meg. A támadott törvényi rendelkezés éppen e bizonytalan és függő tulajdonjogi helyzet felmérésére vonatkozik és célja az, hogy ebben a függő jogi helyzetben is biztosítsa a vagyon rendeltetésszerű használatát és alkotmányos védelmét.

2.2. Nem sért alkotmányi rendelkezést az elszámolási kötelezettség kiterjesztése a gazdasági társaságban meglevő tulajdonosi részesedésre és az alapítványi vagyongarra.

A törvény közelebbi célja a volt szakszervezeti vagyon lehetséges teljes felmérése annak későbbi végleges elosztása érdekében. Az elszámoltatás önmagában nem jelenti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog sérelmét. A törvényhozó vagyonelszámoltatásra – alkotmányos célok megvalósítása érdekében – az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének a sérelme nélkül bárkit kötelezhet. A kötelezés kiterjedhet az idegen tulajdonba adott vagyontárgyakra, vagyoni juttatásra is. Ez a szabályozás az Alkotmány egyetlen rendelkezésével sem áll ellentétben, mert a tulajdont nem vonja el, az alapítványi vagyont nem is korlátozza. Az elszámoltatás alkotmányos célja, hogy a törvényhozó a későbbi vagyonelosztáskor a volt korábbi teljes szakszervezeti vagyont értékelje és vegye számításba. Annak sincs alkotmányos akadály, hogy a vagyonelosztásnál a törvényhozó az idegen tulajdonba adott vagyonrészt az alapító szakszervezet részesedésénél figyelembe vegye.

Megalapozott alkotmányossági kifogás a törvény e rendelkezéseivel kapcsolatban sem áll fenn.

3. A támadott törvény 5. §-ának az Állami Számvevőszékkel kapcsolatos hatásköri szabályai nem ellentétesek az Alkotmány 32/C. § (4) bekezdésében írt rendelkezéssel. Ez utóbbi alkotmányi előírás szerint az Állami Számvevőszék szervezetéről és működésének alapelveiről szóló törvény elfogadásához a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmány 32/C. § (1) bekezdése – amely példálózóan sorolja fel az Állami Számvevőszék legfontosabb feladatait – úgy rendelkezik, hogy a Számvevőszék ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatot is. Ilyen törvényhez pedig – különösen ha az eseti hatáskört, átmeneti feladatot állapít meg – már nem kell kétharmados szavazati arány (ami egyébként a támadott törvény tekintetében megvolt). Egy állami szerv organizációját és működési alapelveit tartalmazó törvény nem azonos a szervezet hatáskörét megállapító törvényi szabályozással. Ez egyébként az eltérő helyen és szöveggörnyezetben álló alkotmányi rendelkezésekből is következik.

4. A sérelmezett törvény 6. §-ában írt elidegenítési és terhelési tilalmat megállapító, korlátozó jellegű rendelkezések az elszámolási kötelezettség körébe vont vagyon

biztosítására vonatkoznak, azaz a későbbiekben a vagyoneelosztásról szóló törvény meghozataláig a vagyon rendelkezésre állását hivatottak garantálni. Ezért elsősorban biztosítéki tartalmúak; alkotmányos jog korlátozása az alanyi jog jogosultjának meghatározatlansága, bizonytalansága folytán fel sem merül.

Alkotmányellenesség a támadott törvény 8. §-ában és a törvényt módosító 1991. évi LXVI. törvény 1. §-ában lehetővé tett elidegenítési jog tekintetében sem állapítható meg. E körben a törvény a vagyon átmeneti biztosításával, megóvásával megbízott jogosultat bizonyos célok érdekében teljes tulajdonosi jogokkal ruházta ugyan fel, ez a jog azonban a rendelkezési jog ideiglenes jogosultjának alkotmányos meghatározásával – figyelemmel a törvényben foglalt garanciákra is – megmarad az Alkotmány keretei között. A rendelkezési jogot ugyanis – a VIKSZ Igazgató Tanácsának alkotmányossá tételeivel – csak testületileg, a vagyon megóvásában és a vagyoneelosztásban várományi jogosultsággal rendelkező valamennyi érdekelt részvételi és szavazati jogának biztosítása mellett lehet gyakorolni, éspedig ideiglenesen, azaz a végleges vagyoneelosztás módját és elveit szabályozó törvény meghozataláig. A rendelkezési jog gyakorlást csak a vagyon védelme vagy a működőképesség garantálása, illetőleg az anyagi feltételek biztosítása és a közös szakszervezeti feladatok teljesítése indokolhatja. Ezek a célok pedig összhangban vannak a törvény egészének alkotmányos célkitűzésével, az érdekképviselési célvagyon megóvásával.

Mindezek a megállapítások irányadóak a törvény 7. § (2) bekezdésének a) és c) pontjában, továbbá 8. §-ában írt és kifogásolt rendelkezésekkel kapcsolatban is.

5. Nem sérti az Alkotmány rendelkezéseit a törvény 7. § (1) bekezdése sem, amely szerint az elszámolás hatálya alá tartozó vagyon összességét a szakszervezetek között felosztandó vagyonnak kell tekinteni. Ez a szabály a későbbi vagyoneelosztáskor számításba vehető vagyoni kör egészére tartalmaz rendelkezést, anélkül, hogy korlátozná vagy egyáltalában érintené a tulajdonjogot. A törvényhozó felelőssége, hogy a szakszervezeti vagyon tulajdonjogi kérdéseinek a tisztázása után vagy annak újraszabályozásával a vagyon elosztási módjáról az Alkotmány 9. § (1) és 13. § (1) bekezdéseinek figyelembevételével döntsön. Mindaddig azonban, amíg e törvényhozói aktusra sor nem kerül, a tulajdonvédelem alkotmányossága kérdésében – a tulajdoni kérdések érintetlensége miatt – az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást.

6. A sérelmezett törvény 7. § (2) bekezdésének b) pontja arra az esetre, ha az elszámolásra kötelezett a bejelentési kötelezettséget teljesíteni elmulasztotta, minden, a törvény 2. § (2) bekezdésében felsorolt vagyontárgy tekintetében a VIKSZ-et feljogosítja a 8. § b) pontja szerinti jogosultság, azaz a vagyontárgyak használata vonatkozásában a rendelkezési jog gyakorlására. Mivel a törvény 2. § (2) bekezdésében írt felsorolásban szerepel az alapítványba bevitt vagyon is, a VIKSZ-et e vagyonok tekintetében is megilleti a használatról való rendelkezési jogosultság. Az alapítvány önálló jogi személy, így az alapítványi tulajdon a volt szakszervezettől

idegen tulajdon, a VIKSZ rendelkezési jogának erre a tulajdonra való kiterjesztése az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe és 13. § (1) bekezdésébe ütközik, s ezért a törvény 7. § (2) bekezdés b) pontja a 2. § (2) bekezdés g) pontja, azaz az alapítványi vagyonok viszonylatában alkotmányellenes.

Ameddig ugyanis a törvény 7. § (1) bekezdése csak arról rendelkezik, hogy az elszámolás hatálya alá tartozó vagyon összességét kell a szakszervezetek között felosztandó vagyonnak tekintetni, amely az alapítványi tulajdont csak akkor érintheti, ha az alapító szakszervezet nem volt tulajdonos, ezen túl pedig csak annyiban, hogy a vagyoneelosztáskor ezt a vagyont a törvényhozó – nemcsak aktívumként, hanem adott esetben helytállási kötelezettséggel megterhelt passzívumként is – figyelembe fogja venni, addig a (2) bekezdés b) pontja e vagyonok tekintetében is rendelkezési jogot ad a VIKSZ-nek, amely az idegen alapítványi tulajdon önkényes és aránytalan korlátozása, így az a tulajdonjognak, mint alapjognak a lényeges tartalmát érinti, ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján alkotmányosan nem megengedett.

7. A támadott törvény közvetlen célja, hogy az elszámolás hatálya alá tartozó vagyonnal kapcsolatban – a későbbi és végleges felosztásig – meghatározott korlátozásokat (elidegenítési és terhelési tilalom stb.) vezessen be, azaz a vagyon megóvásáról, biztosításáról, rendelkezésre állásáról, de legalábbis az érdekképviselői szervek javára való felhasználásáról törvényi biztosítókkal gondoskodjék. Ezt a célt a törvényhozó úgy érheti el alkotmányosan, hogy a vagyon átmeneti biztosításával kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket vagy az érdekképviselői szervezkektől független kívülálló (állami) szervre bízza, vagy pedig e jogosultságokat és kötelezettségeket az elosztásban érdekelt valamennyi várományi jogosult között – osztja fel. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt jogegyenlőségi alkotmányos elvet sérti, következésképpen alkotmányellenes, ha a törvényhozó – alkotmányos ismérvek és garanciák nélkül – e kötelezeteket a várományi jogosultak csak egy meghatározott körére ruházza. Tekintettel arra, hogy a vagyon megóvására vonatkozó kötelek egészen a tulajdonosi rendelkezési jogig terjedő jogosultságokat is magukban foglalnak, az egyenlőként kezelés és az egyenlő elbánás alkotmányos elveinek az felel meg, ha ezeket a jogokat a törvény hatálya alá tartozó szervezetek – a képviselő szintjén – együttesen gyakorolhatják. Mivel az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint [21/1990. (X. 4.) AB határozat stb.], a jogi személyek számára is biztosított, hogy alkotmányos jogaikat bármely megkülönböztetés nélkül érvényesítsék, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a támadott törvénynek a VIKSZ Igazgató Tanácsára vonatkozó, a törvény 9. § (1) bekezdésében írt rendelkezése ugyancsak alkotmányellenes. Ha ugyanis a törvényhozó azt a megoldást választotta, hogy az elszámolt vagyon védelméről az érdekképviselői szervek gondoskodjanak, lehetővé kell tenni, hogy az így létrejövő

Igazgató Tanácsban az érintettek az elosztás várható arányában rendelkezzenek képvisellel.

Annak alkotmányos indoka, hogy a VIKSZ Igazgató Tanácsában a pluralizmus alapján álló szakszervezeti és más munkavállalói érdekképviselői tömörülésekből miért csak a törvény 9. § (1) bekezdésében írt szervezetek vesznek részt, sem a törvény szövegéből, sem annak indoklásából nem tűnik ki, és azt a törvényjavaslat előterjesztői az Alkotmánybíróság kifejezett felhívására sem indokolták meg; következésképpen az önkényes, mert a pozitív megkülönböztetésnek más ésszerű alkotmányos magyarázata sem állapítható meg.

Az ideiglenes, majd végleges vagyonmegosztásig a volt szakszervezeti vagyon megóvása és biztosítása alkotmányosan csak valamennyi szakszervezeti érdeket megjelenítő érdekképviselői szervezet részvételével, illetőleg képviselével és ezek együttes működtetésével valósítható meg.

8. A VIKSZ Igazgató Tanácsának összetételétől eltérően a Tanács működésére és határozatképességére vonatkozó szabály már nem vet fel alkotmányossági aggályokat. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése a jogok egyenlő elosztásának alkotmányos követelményét írja elő. Ha a törvényhozó az alanyi jogok alkotmányellenes megkülönböztetés nélküli elosztását biztosítja, azzal az alkotmányossági követelményeknek eleget tesz; az érdekképviselők számára alkotmányosan biztosított jog mikénti gyakorlása már az Alkotmány 4. §-ában írt rendelkezéssel összefüggésbe nem hozható. Nem alkotmányellenes tehát az elidegenítési, illetve rendelkezési joggal való felruházása az alkotmányos összetételű Tanácsnak akkor sem, ha a szabályozás az egyhangú döntéshez nem követeli meg valamennyi képviselő jelenlétét, ha egyébként a jelenlét és a szavazás lehetőségét minden jogosult számára egyformán biztosítja.

9. Az érdekképviselői szervek közötti választásoknak a támadott törvény 10. §-ában történt előírása nem ütközik a szabad szervezkedés jogának elvébe, következésképpen nem sérti az Alkotmány 63. § (1) bekezdését.

A vonatkozó törvényi előírás csak az ideiglenes vagyoneelosztás elveit fekteti le, jelezve, hogy arról is külön törvény fog rendelkezni. Ezek az elvek minden tekintetben összhangban állnak azzal az alkotmányos törvényhozói célkitűzéssel, amely a monopolhelyzetben szerveződött, kényszerű tagságon alapuló volt szakszervezetek vagyonát a pluralizmus alapján létrejött új érdekképviselői tömörülések között a támogatottság arányában kívánja felosztani. A törvény egyenlőként kezeli és egyenlő jogokkal ruházza fel mind az érdekképviselők tagságát – és mindenkit, aki a szakszervezeti vagyon létrehozásához tagdíjfizetéssel hozzájárult – mind pedig magukat az érdekképviselőket, mert minden érintett számára lehetőséget biztosít arra, hogy a választáson részt vegyen és a támogatással kapcsolatban nyilatkozzon. Így ezek a rendelkezések megfelelnek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt

jogegyenlőségi alapjog-kategóriának és az egyesülési szabadság alkotmányos alapjogának is. Arra is utal az Alkotmánybíróság, hogy a törvény 10. § (1) és (2) bekezdése kizárólag a szakszervezetek között felosztandó vagyon használatáról rendelkezik és nem érinti magát a tulajdonjogot. A használat ideiglenes megosztása pedig a vagyoni viszonyok zavartalanságát, a munkavállalói érdekképviseltek működőképességét hivatott garantálni, az tehát összhangban áll a törvény alkotmányos céljával, így nem alkotmányellenes. A törvény 10. § (3) bekezdése alapján a végleges vagyoneosztásról az Országgyűlés külön törvénnyel fog rendelkezni. E törvénynek nyilvánvalóan figyelembe kell vennie a tényleges tulajdoni helyzeteket és a tulajdonvédelem alkotmányos rendelkezéseinek kell alapulnia. Egy későbbiekben megalkotásra kerülő törvény alkotmányossági vizsgálata azonban ennek az eljárásnak a keretei között nem folytatható le.

10. Az indítványozók kifogásolták, hogy a törvény megfosztja az érintetteket a bírósághoz fordulás lehetőségétől, ezért ellentétes az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésével. Sérelmezték azt is, hogy a jogalkotó a törvény-előkészítés folyamatában az érdekképviselői szervek közreműködését mellőzte, ezzel pedig a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseivel került ellentétbe.

Az előbbi kifogással kapcsolatban utal az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdései a jogok és kötelezettségek érvényesítésére és elbírálására, továbbá az ezzel összefüggő jogorvoslatra, tehát a jogalkalmazási folyamatra, nem pedig az alanyi jogokat és jogi kötelezettségeket keletkeztető jogalkotási folyamatra vonatkoznak. A jogalkotási jogsérelemmel kapcsolatos jogvédelem egyedüli eszköze az alkotmánybírósági út. Az alanyi jogok védelmével és érvényesítésével kapcsolatos bírósági eljárásra a törvény nem tartalmaz korlátozó rendelkezéseket.

Az utóbbi sérelem tekintetében hivatkozik az Alkotmánybíróság arra, hogy már több határozatában – legutóbb a 13/1992. (III. 25.) AB határozatban – kinyilvánította, hogy a törvényhozás folyamatában az érdekképviselői szervek közreműködésének a mellőzése és ezzel a JAT egyes rendelkezéseinek a figyelmen kívül hagyása önmagában nem vezethet a törvény alkotmányellenességének a megállapításához. A JAT vonatkozó előírása nem alkotmányos jogalkotási feltétel.

11. Az Alkotmánybíróság a jogalkotó által választott megoldásoknak a nemzetközi jog indítványokban felhívott szabályaival való ellentmondását nem vizsgálta, tekintettel arra, hogy az ABtv. 21. § (3) bekezdése szerint az indítványozók a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálata iránti indítványtételi jogosultsággal nem rendelkeznek. Ezért az erre irányuló indítványokat visszautasította.

E kérdéssel összefüggésben még az alábbiakra mutat rá az Alkotmánybíróság.

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Az indítványok egy része kifejezetten hivatkozik az Alkotmány e rendelkezésére. E rendelkezés azonban nem önálló, hanem utaló alkotmányi szabály, így utólagos normakontroll alapja csak az indítványok által érintett nemzetközi szerződések lehetnek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint éppen ezért ezzel az alkotmányi rendelkezéssel nem kerülhető meg az ABtv. idézett korlátozása, amely a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát meghatározott személyek és szervek indítványához köti. Indítványtételi jogosultság hiányában pedig az Alkotmánybíróság az indítványoknak ezzel az összefüggésével nem foglalkozhatott. Végül arra is utal az Alkotmánybíróság, hogy sem az indítványokban, sem az azokkal összefüggő alkotmányossági vizsgálata során nem talált olyan elemet, amelynek alapján a hivatalbóli eljárás megindításának indokoltságát megállapíthatta volna.

12. A jogbiztonság érdeke megkívánja, hogy az alapítványba bevitt vagyonok kivételével a VIKSZ a 8. § szerinti jogokat a 7. § (2) bekezdés b) pontja körében is gyakorolhassa a törvény megfelelő módosításáig, mint ahogy azt is, hogy a VIKSZ Igazgató Tanácsa a Tanács összetétele alkotmányosságának a helyreállításáig is tovább működjön. Ezért az Alkotmánybíróság a törvény 7. § (2) bekezdés b) pontját és a 9. § (1) bekezdését 1992. június 30-ával semmisítette meg az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 40. §-a és 43. § (4) bekezdése

alapján. A jövőre szóló megsemmisítéssel a törvényhozónak lehetősége van arra, hogy az alkotmányellenes rendelkezéseket az Alkotmánnyal összhangba hozza.

A határozat közzétételére vonatkozó rendelkezés az ABtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 1992. április 22.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1592/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 44. számában.

27/1992. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránti indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a munkavállalói érdekképviseleti tagdíj-fizetés önkéntességéről szóló 1991. évi XXIX. törvény alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és e jogszabály megsemmisítése iránti kérelmeket elutasítja, a törvény nemzetközi szerződésekbe ütközésének megállapítása iránti indítványokat pedig visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozók álláspontja szerint a munkavállalói érdekképviseleti tagdíj-fizetés önkéntességét szabályozó 1991. évi XXIX. törvény egészében áll ellentétben a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaival, ezért ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével is. Megítélésük szerint a törvény mind a Polgári és Politikai Jogok, mind a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok egyezségokmányait, mind a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményeit sérti, tekintettel arra, hogy azok a szakszervezetek tevékenységébe az állami beavatkozást csak rendkívüli esetekben engedik meg.

Az indítványozók szerint a törvény a szakszervezetek szerződéses viszonyaiba is beavatkozik, ezzel pedig ugyancsak megsérti a nemzetközi jogot.

Megítélésük szerint ez a beavatkozás ellentétes Az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről szóló 1948. évi 87. sz. egyezmény 3. cikkével, amely szerint a dolgozók és munkáltatók szervezeteinek jogukban áll alapszabályaik és szabályzataik kidolgozása, képviselőik szabad megválasztása, ügyintézésük és tevékenységük megszervezése, valamint programjaik megszövegezése. A hatóságoknak tartózkodniuk kell minden beavatkozástól, ami ezt a jogot korlátozná, vagy annak törvényes gyakorlását gátolná.

A törvény, az indítványozók álláspontja szerint, ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogegyenlőség-szabállyal is, mert a szakszervezetek, egyéb munkavállalói érdekképviselések, illetőleg más jogi személyek között, illetőleg a munkavállalók között diszkriminál.

Nézetük szerint a törvény egyrészt indokolatlanul avatkozik be az érintett jogalanyok polgári jogi és munkajogi jogviszonyaiba, ezzel megsérti a szerződéskötési szabadság és a jogbiztonság elvét, másrészt ellentétben áll a Polgári Törvénykönyv és a Munka Törvénykönyve több rendelkezésével. Kifogásolták, hogy a törvény végrehajtására nem áll rendelkezésre elegendő idő, s hogy a törvényhozó a törvényalkotás folyamatában az érdekképviselői szervek közreműködését mellőzte, ezzel a támadott jogszabály a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseivel is ellentétbe került.

II.

Az indítványok nem megalapozottak.

Az indítványozók a törvényt nem meghatározott rendelkezései tekintetében, hanem egészében támadják, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot ennek megfelelően a törvény egésze vonatkozásában folytatta le.

1. A törvény – a címében foglaltak szerint, de tartalmát tekintve is – a munkavállalói érdekképviselői tagdíjfizetés önkéntessége tárgyában rendelkezik. A szerződési szabadság elvét, amelyet az Alkotmánybíróság 13/1990. (VI. 18.) AB határozatával a piacgazdaság (Alkotmány 9. § (2) bekezdés) lényegi elemének tekintett – összefüggésben az egyesülési szabadság védelmével – úgy biztosítja, hogy a tagdíjfizetési megbízást a munkáltató és a munkavállaló közötti szabad megállapodás körébe utalja. E körben a munkáltató tekintetében állapít meg kötelezettséget, amennyiben kimondja, hogy a munkáltató nem tagadhatja meg a munkavállaló megbízásának a teljesítését akkor, ha bármelyik más munkavállalója hasonló megbízását már teljesíti. A munkáltató tehát munkavállalói között semmilyen vonatkozásban, így a megjelölt szakszervezethez vagy egyéb munkavállalói érdekképviselőhöz tartozás szerint sem különböztethet. Ez a rendelkezés pedig kifejezetten összhangban van az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogegyenlőségi rendelkezéssel, de a támadott törvény a munkavállalók és érdekképviselői szerveik körében az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző személyek közötti egyéb helyzet szerinti megkülönböztetést más vonatkozásban sem valósít meg, mert valamennyi munkáltatóra, munkavállalóra és érdekképviselői szervre nézve azonos tartalommal rendelkezik.

2. A támadott törvény 6. § (2) bekezdése kétségtelenül érinti a már megadott munkavállalói megbízásokat, mert e rendelkezés szerint a tagdíjak fizetésére vonatkozó korábbi nyilatkozatok érvényességüket veszítik.

A törvény e rendelkezése azonban csak a szakszervezeti vagyon védelméről, a munkavállalók szervezkedési és szervezeteik működési esélyegyenlőségéről szóló 1991. évi XXVIII. törvény rendelkezéseivel összefüggésben vizsgálható. Ez utóbbi törvény, kiindulva abból, hogy a korábban monopolhelyzetű szakszervezetek a rendszerváltás során szociológiailag felbomlottak, több mint száz munkavállalói érdekképviselői tömörülésre estek szét, s ez a tény rendkívüli jogbizonytalanságot, jogilag tisztázatlan helyzeteket teremtett, az elmúlt rendben felhalmozott szakszervezeti vagyon újrafelosztását helyezte kilátásba. Az Alkotmánybíróság 1592/B/1991. számú határozatával ezt a törvényhozói célkitűzést alkotmányosnak ítélte.

A vonatkozó törvény támadott rendelkezése összhangban áll a szakszervezeti vagyoni helyzetek összességének újraszabályozásával. A sérelmezett rendelkezés jogilag is deklarálja azt a szociológiai tény, hogy a korábbi szakszervezetek felbomlottak. Az új jogi helyzetben az újonnan létrejövő munkavállalói tömörüléseknek új jogviszonyok keretében kell a tagdíjfizetési kérdéseket rendezniök. A szakszervezetek, egyéb érdekképviselők jogi helyzetének a jelenlegi tisztázatlansága ugyanis a tagdíjfizetéssel kapcsolatos megbízásokra is kihatással van. Ezek újraszabályozása nem érinti a szerződési szabadság elvét, mert olyan jognyilatkozatok tömege tekintetében állapítja meg az érvényt vesztes tényét, amelyek bizonytalan, függő jogi helyzetekkel kapcsolatosak. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált, a jogbiztonság követelményét is magába foglaló jogállamiság elve egyenesen megköveteli, hogy az újonnan létrejött munkavállalói érdekképviselői tömörülések jogviszonyai a díjfizetésekre is kiterjedően – a szerződési szabadság és az önkéntesség alkotmányos elvei alapján – újraszabályozást nyerjenek. Ezért az alkotmánybíróság ezt a támadott rendelkezést sem találta alkotmányellenesnek.

3. Az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatában elvi élel mutatott rá arra, hogy ellentétes – vagy értelmezéstől függően ellentétes – törvényi rendelkezések alkotmányellenessé csak akkor válnak, ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, azaz, ha a kollízió folytán valamely nevesített alkotmányos jog sérelmet szenved. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség magában véve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának. A törvények közötti összhang hiányának vizsgálatától ezért, alapjogi sérelem hiányában, az Alkotmánybíróság eltekintett. Így – alkotmányossági kérdés hiányában – azt az indítványt sem vonhatta az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat körébe, hogy a törvény a polgári jogban illetőleg a munkajogban már szabályozott jogviszonyokat feleslegesen újraszabályozza, illetőleg, hogy az ott írt szabályokkal ellentétes rendelkezéseket fogalmaz meg. A törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját ugyanis általában jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabályértelmezéssel kell feloldani.

4. Tekintettel arra, hogy az indítványokkal támadott törvény 6. §-a úgy rendelkezik, hogy az a kihirdetésétől számított harmincadik napon lép hatályba, az Alkotmánybíróság a törvény alkalmazására való felkészüléssel, illetőleg az ahhoz szükséges idővel kapcsolatos kifogást is megalapozatlannak találta. Azt pedig már több határozatában – legutóbb a 13/1992. (III. 25.) AB határozatában – is kinyilvánította az Alkotmánybíróság, hogy az érdekképviseleti szervek közreműködésének a mellőzése a törvényhozás folyamatában önmagában nem vezethet a törvény alkotmányellenességének a megállapítására. A JAT vonatkozó előírása ugyanis nem alkotmányos jogalkotói feltétel. Így az Alkotmánybíróság az indítványokat a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseinek a megsértése miatt sem találta megalapozottnak és teljesíthetőnek.

5. Az Alkotmánybíróság a jogalkotó által választott megoldásoknak a nemzetközi jog indítványokban felhívott szabályaival való ellentmondását nem vizsgálta, tekintettel arra, hogy az 1989. évi XXXII. törvény 21. § (3) bekezdése szerint az indítványozók a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének alkotmányossági vizsgálata iránti indítványtételi jogosultsággal nem rendelkeznek. Ezért az erre irányuló indítványokat visszautasította. Az Alkotmánybíróság egyébként sem az indítványokban, sem az azokkal összefüggő vizsgálata során nem talált olyan elemet, amelynek alapján a hivatalbóli eljárás megindításának indokoltságát megállapíthatta volna.

Az Alkotmánybíróság az indítványozók által képviselt nagyszámú érdekeltre tekintettel rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 1992. április 22.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1634/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 44. számában.

28/1992. (IV. 30.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a Győri Városi Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a bíróság kezdeményezésére lefolytatott eljárásban meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján megállapítja, hogy a Kereskedelmi Vámtarifa módosításáról szóló 2/1991. (II. 11.) NGKM-PM. rendelet 2. §-a alkotmányellenes, és az érintett jogszabály a Győri Városi Bíróság előtt P.21.128/1991. sz. alatt folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A Győri Városi Bíróság az előtte folyamatban lévő P.21.128/1991/5. sz. ügyben az eljárást felfüggesztette. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján az ügyet az Alkotmánybírósághoz felterjesztette. Annak megállapítását kérte, hogy a Kereskedelmi Vámtarifa módosításáról szóló 2/1991. (II. 11.) NGKM-PM rendelet 2. §-a alkotmányellenes és a konkrét perbeli ügyben nem alkalmazható.

A konkrét ügyben a felperes 1991. február 6-án a Soproni Vámhivatalnál egy személygépkocsi behozatalát jelentette be, majd 3 munkanapon belül, február 11-én, a gépkocsit a fennálló rendelkezések szerint bemutatta a Győri Vámhivatalnál. Itt az árut ugyanazon a napon, tehát 1991. február 11-én vámkezelték, és a Kereskedelmi Vámtarifa szerint részére a vámot és díjtételeket megállapították.

A megállapított vámot, vámkezelési díjat és forgalmi adót be is fizette.

A Győri Vámhivatal egy hónappal később, 1991. március 27-én a fizetendő összegeket módosítva az ügyfelet további 86 500 Ft összeg befizetésére hívta fel. Az intézkedés indokaként a hatóság arra hivatkozott, hogy a vámkezelés időpontjában már hatályban volt a 2/1991. (II. 11.) NGKM-PM rendelet, amely módosította a korábbi vámtarifát és díjakat.

A másodfokú vámhatóság is megerősítette a döntést, minthogy a vámszabályok szerint a vámot és egyéb költségeket a vámkezelés időpontjában érvényes szabályok szerint kell elvégezni. A vámkezelés a konkrét esetben 1991. február 11-én volt, és ugyanazén a napon lépett hatályba a módosító 2/1991. (II. 11.) NGKM–PM rendelet is. Ezt kellett tehát a konkrét ügyben alkalmazni.

A bíróság álláspontja szerint a vámtarifa módosításáról szóló 2/1991. (II. 11.) NGKM–PM rendelet hatálybaléptető 2. §-a alkotmányellenes. A kihirdetése napján, február 11-én lépteti hatályba a jogalkotó a rendeletet, holott a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdése szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy a felkészülésre megfelelő idő álljon rendelkezésre. Hivatkozik a bíróság arra is, hogy e törvény 12. § (2) bekezdése szerint jogszabály nem állapíthat meg kötelezettséget hatálybalépését megelőző időre és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

A jogalkotó jogállamiságról szóló alkotmányos rendelkezést sértett, – az indítványozó szerint – amikor olyan módon léptette hatályba a rendelkezést, hogy nem vette figyelembe a vámjog részletes szabályait megállapító 39/1976. (XI. 10.) PM–KkM. rendelet 35. § (1) bekezdésében foglalt azon rendelkezéseket, amely szerint a vámárut beszállító az előírt határidőn belül köteles vámkezelésre bemutatni. A rendelkezés tehát nincs tekintettel az adott árutovábbítási és vámkezelési határidőkre.

II.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése értelmében „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, s ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

A jogállam sem tud eltekinteni attól, hogy mind a természetes –, mind a jogi személyektől megkövetelje a törvényesen kihirdetett jogszabályok ismerését, és az azokkal összhangban álló magatartást, s mindezek garanciájaként érvényre juttassa azt az elvet: a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának következményei alól.

A demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében foglalt ama szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy

kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza: ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. E törvényi rendelkezés az alábbi részkötelezettségeket hárítja a jogalkotó szervekre: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon

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

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

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

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az elmúlt évtizedek során a jogalkotó szervek túlnyomórészt nem a kifejtett elvek szellemében jártak el, s főként a közigazgatási szervek tevékenysége révén hatályosuló jogszabályok döntő többsége akként rendelkezett, hogy kihirdetése napján lép hatályba, s rendelkezéseit a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell. Így nem csupán a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez nem maradt elegendő idő, de – azoktól az esetektől eltekintve is, amikor a Magyar Közlöny egyes számain a tényleges megjelenésnél korábbi dátumot tüntettek fel – rendszeresen előfordult, hogy a kihirdetésük napján hatályba lépő jogszabályokhoz a kihirdetés feltüntetett napjáig nem csupán az érintett természetes- és jogi személyek nem jutottak hozzá, de azok a hatóságok sem, amelyeknek a jogszabályt eljárásuk során alkalmazniuk kellett. Ez szükségképpen jogbizonytalanságra vezetett, hiszen a közigazgatási szerv, illetőleg a bíróság esetenként – önhibáján kívül – olyan jogszabály alapján hozta meg döntését, amelyről csak utólag derült ki, hogy a határozat meghozatala napján már nem volt hatályban. Az említett jogalkotási gyakorlat egy demokratikus jogállam számára elfogadhatatlan – a Magyar Köztársaságban: alkotmányellenes – hiszen ennek folytán a jogalanyoknak elvileg olyan jogszabály rendelkezéseihez kell alkalmazkodniuk (a hátrányos jogkövetkezmények terhe mellett), illetőleg a

hatóságoknak olyan jogszabály alapján kell döntenüik, amelynek nem csupán tartalmáról, de létezéséről sincs tudomásuk.

A jogszabályok hatálybalépési időpontjának megállapítása terén kialakított, ismertetett gyakorlatot a jogalkotó szervek nem csupán a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény hatálybalépése, de 1989. október hó 23. napja – az 1989. évi XXXI. törvény hatálybalépése – után sem számolták fel maradéktalanul.

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy kapcsán elvi jelentőséggel mutat rá, hogy az önmagát demokratikus jogállamnak valló Magyar Köztársaságban nem tartható fenn az az előző évtizedekben kialakult, s mára alkotmányellenessé vált gyakorlat, hogy a jogalkotó szervek esetenként mind az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonságot, mind az 1987. évi XI. törvény 12. § (3) bekezdésében megfogalmazott, garanciális jelentőségű szabályt figyelmen kívül hagyják, s olyankor is a kihirdetés napján léptetik hatályba a jogszabályokat, amikor az egyértelműen sérti a jogszabály rendelkezései által érintettek alkotmányos jogait.

Azt törvényben – még kevésbé alkotmánybíróági határozatban – nem lehet általános érvennyel meghatározni, hogy mennyi a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő”, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására (vagy az önkéntes jogkövetésre) való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapul vételével, esetileg kell vizsgálni. E kötelezettség a jogszabály tervezetének kidolgozásában közreműködő, illetőleg a jogalkotó szerveket terheli.

Adott esetben ugyanis nem csupán a kihirdetés napján történő, de a visszamenőleges érvényű hatálybaléptetés sem alkotmányellenes. Ez a helyzet a kizárólag jogot megállapító, jogot kiterjesztő, kötelezettséget enyhítő, vagy más, a jogszabály valamennyi címzettje számára a korábbi jogi szabályozásnál egyértelműen előnyösebb rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok esetében.

Ettől eltérő elbírálás alá esnek a vegyes jellegű – részben a korábbi szabályozásnál az érintettekre nézve előnyösebb, részben hátrányosabb – rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok, a társadalmi viszonyok meghatározott körét első ízben rendező jogszabályok, illetőleg azok a jogszabályok, amelyek új kötelezettséget állapítanak meg, meglevő kötelezettség mértékét növelik, jogot vonnak meg, vagy korlátoznak, illetőleg egyéb okból az érintettek számára hátrányosak. A most említett jogszabályok esetében általában nem tekinthető az Alkotmánnyal összhangban állónak a kihirdetés napján történő hatálybaléptetés. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság általában nem bocsátkozik annak a vizsgálatába, hogy valamely jogszabály esetén elegendő volt-e a felkészülésre a jogalkotó által biztosított 30 napos idő, avagy indokoltabb lett volna hat hónapos

időtartalmat szabni. (A több évtizedes gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező parlamenti demokráciák jogalkotása arra utal: esetenként – főként akkor, ha az állam a jogi szabályozás eszközeivel számottevő mértékben beavatkozik a gazdasági szféra tevékenységébe – a többéves felkészülési idő is indokolt lehet annak érdekében, hogy az állam magatartása hosszú távra kiszámítható legyen a gazdasági élet résztvevői számára, s az állam ekként is szilárdítsa nem csupán a jogbiztonságot, hanem saját külső és belső tekintélyét.) Az Alkotmánybíróság mindössze annyit szögez le: a felkészülési idő tartamának megállapításánál nem kizárólag a jogalkalmazó hatóságok, hanem a jogi szabályozással érintett természetes és jogi személyek reális időszükségletét is figyelembe kell venni, amely mind a jogszabály áttanulmányozásához, mind az önkéntes jogkövetésre való felkészüléshez – pl. műszaki berendezések megvásárlásához, szervezési intézkedések megtételéhez – szükséges időt magában foglalja. Az viszont alkotmányjogi szempontból is elbírálható, ha valamely jogalkotó szerv – anélkül, hogy fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdek szorítaná erre – a jogszabályt a kihirdetés napján lépteti hatályba, s ekként nem csupán a minimális felkészülési időtől fosztja meg az érintetteket, de gyakorlatilag még a jogszabály előzetes megismerésének lehetőségétől is.

Bár nem jelentős számban, de előfordulhatnak olyan esetek, amikor az alkotmányos cél elérésére irányuló állami akarat – akár a szabályozott társadalmi viszonyok jellege, akár a történelmi körülmények vagy más ok folytán – kizárólag a jogszabálynak a kihirdetés napján történő hatályba léptetésével juttatható érvényre, mert pl. a szabályozás tartalmának előzetesen ismertté válása olyan társadalmi mozgásokat indítana meg, amelyek megghiúsíthatnák a jogszabállyal elérni kívánt célt. Ha az ilyen jogszabályok – épp a hatálybaléptetés időpontjának sérelmezése miatt – akár alkotmányjogi panasz, akár a jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján az Alkotmánybíróság elé kerülnek, a testület esetileg vizsgálja annak a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdeknek a fennállását, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre készítette. De még az említett ok fennállása sem mentesíti a jogalkotót az alól, hogy az állam rendelkezésére álló eszközök alkalmazásával gondoskodik a jogszabály törvényes kihirdetéséről az ország egész területén olyan időpontban, amikor a kihirdetés a jogszabály által elérni kívánt célt már nem veszélyezteti, de a jogszabállyal összhangban nem álló magatartás még nem von maga után hátrányos jogkövetkezményeket. Azaz ilyen esetben sem fordulhat elő a Magyar Közlöny visszádatumozása vagy a jogszabálynak a törvényes kihirdetés előtti alkalmazása (pl. olyan módon, hogy az érintett hatóságok telefaxon megkapják a Magyar Közlönyben még ki nem hirdetett jogszabály szövegét és az abban foglaltakat nyomban alkalmazni kezdik).

III.

A konkrét esetben az új vámtarifa rendelet a kihirdetés napján lépett hatályba. A kihirdetés napja mind a jogszabály dátuma, mind pedig a Miniszterelnöki Hivatal közlése szerint a Magyar Közlöny megjelenésének napja, 1991. február 11-e volt.

A módosítás nem állapít meg ugyan új vámkötelezettségeket, hanem a meglévő vámkötelezettséget mértéke tekintetében módosítja.

Mégis a jogszabályoknak abba – a már kifejtettek szerinti – kategóriájába tartozik, amely az érintettekre nézve hátrányosabb rendelkezést tartalmaz, s amely jogszabálykategóriára nézve az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a jogszabálynak a kihirdetése napján történő hatálybaléptetése nem áll összhangban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

Ennek az alkotmányellenességnek a megállapításán túl az indítvánnyal érintett 2/1991. (II. 11.) NGKM–PM rendelet 2. §-ának megsemmisítését az Alkotmánybíróság azonban nem rendelte el. Nem vállalhatta át ugyanis azt a kizárólag jogalkotói felelősséget, hogy a konkrét jogszabályra nézve vizsgálja, mennyi idő lett volna szükséges a megfelelő felkészüléshez. Ennek megállapítása nélkül pedig a hatálybaléptetést kimondó jogszabályhely meghatározott időtartamra történő megsemmisítése nem lehetséges.

A konkrét ügyben az azonban egyértelműen megállapítható, hogy a kihirdetés napján hatályba lépett rendelkezés végrehajtására való felkészülésre sem a hatóságnak, sem az állampolgárnak kellő ideje nem volt. Ezt bizonyítja az a tény, hogy a vámkezelés időpontjában, 1991. február 11-én az intézkedő hatóságnak sem volt tudomása az új rendelkezésről. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezt, az alkotmányellenes helyzetből adódó hátrányt, a konkrét ügy kapcsán a jogalkotó államnak kell vállalnia, és az nem hárítható át az állampolgárra.

Ezért döntött úgy az Alkotmánybíróság, hogy az indítvánnyal érintett jogszabály a konkrét peres ügyben nem alkalmazható.

Budapest, 1992. április 22.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 2127/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 44. számában.

29/1992. (V. 19.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványok tárgyában meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 138. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételétől vesztí hatályát.

A Ptk. 97. § (2) bekezdése, valamint a Ptk. módosításáról szóló 1991. évi XIV. tv. 16. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasítja;

a Ptk.-nak az 1991. évi XIV. törvénnyel történt módosítása előtt hatályban volt 88. § (1) és (2), 89. §, 90. §, 92. § (1)–(4), 93. § (1)–(3), 97. § (2) bekezdés a) pontja és a 121. § (3) bekezdés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszünteti.

INDOKOLÁS

1. Az indítványozók a Ptk. módosításáról szóló 1991. évi XIV. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.) hatálybalépését megelőzően benyújtott beadványban a Ptk. 88. § (1) és (2) bekezdése, a 89. §, a 90. §, a 92. § (1)–(4) bekezdése, a 93. § (1)–(3) bekezdése, a 97. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a 121. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezések megsemmisítését kérték. Rámutattak arra, hogy az Alkotmány 9. §-a a köztulajdont és a magántulajdont egyenjogúnak ismeri el és egyenlő védelemben részesíti. A Ptk. idézett rendelkezései pedig részben a magántulajdon korlátozását, részben pedig az úgynevezett társadalmi illetve szövetkezeti tulajdon indokolatlan kedvezményezését tartalmazzák, ezért alkotmányellenesek.

Egyes indítványozók, ugyancsak a Mód. tv. hatálybalépését megelőzően benyújtott beadványban, a Ptk. 138. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapí-

tását és – visszamenő hatállyal való – megsemmisítését kérték. Álláspontjuk szerint a Ptk. említett szabálya, tekintettel az Alkotmány már idézett 9. §-ában foglaltakra, „a magántulajdon kárára” hátrányos megkülönböztetést tartalmaz. Nem állami tulajdonban lévő ingatlan esetében ugyanis – a Ptk. 137. § (2) bekezdése értelmében – a ráépítő szerzi meg a földnek, illetőleg a föld megfelelő részének tulajdonjogát, ha az épület értéke a földnek, illetőleg a föld megfelelő részének értékét lényegesen meghaladja.

Az indítványozók egyike a Ptk. rendelkezéseinek a Mód. tv. 5. §-ával történt módosítását követően is sérelmesnek tartotta a 97. § (2) bekezdésében foglaltakat. Azzal érvelt, hogy „a módosítás a törvény (Ptk.) 97. § (2) bekezdés a) és b) pontja alapján korábban bekövetkezett kiváltságos helyzetet, a c) pont szerinti esetben pedig a magánszemélyekkel szembeni hátrányos diszkriminációt fenntartja, így az alkotmányellenességet nem küszöböli ki”.

2. Az Alkotmánybíróság a Ptk. módosítását megelőzően benyújtott indítványok tárgyában, a Ptk. érintett rendelkezéseinek módosítására is kiterjedő átfogó jellegű jogalkotási eljárás előrehaladott voltára tekintettel, a vizsgálatot felfüggesztette, majd az eljárást a Mód. tv. meghozatala és hatálybalépése után folytatta.

3. A Ptk. VIII. fejezete, a módosítást megelőzően, a tulajdonjog formáit a következők szerint osztályozta:

1. A társadalmi tulajdon [Ptk. 88. § (1)–(2)]

Az állami tulajdon (Ptk. 89. §)

A szövetkezeti tulajdon (Ptk. 90. §)

2. A személyi tulajdon [Ptk. 92. § (1)–(4) bekezdései]

3. A magántulajdon [Ptk. 93. § (1)–(3) bekezdései].

A Mód. tv. 15. § (3) bekezdése értelmében a törvény hatálybalépésével [15. § (1)] egyidejűleg hatályát veszti – egyebek között –

a Ptk. VIII. fejezetének címe és alcímei; a 88–90. §, a 92. és 93. §, továbbá a 121. § (3) bekezdése.

A módosítás következtében e körben a Ptk.-nak a tulajdonjog „formáira” vonatkozóan, az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető szabályozása megszűnt.

Ugyanezen okból vált meghaladottá és került hatályon kívül helyezésre az elbirtoklásra vonatkozó szabályok közül a Ptk. 121. § (3) bekezdése is, amely akként rendelkezett, hogy: „Nem lehet elbirtoklás útján tulajdonjogot szerezni olyan dolgon, amely társadalmi tulajdonban van, vagy az állam, illetőleg szövetkezet birtokából jogtalanul került ki...”

A Ptk.-nak a 88. §-tól a 121. §-ig terjedő részében a kifogásolt rendelkezésekre vonatkozó utólagos normakontroll-indítványok – a Mód. tv. rendelkezéseinek hatására – tárgytalanná váltak, ezért e körben az AB az eljárást megszüntette.

4. A Ptk.-nak a tulajdonjog megszerzéséről szóló XI. fejezetében „A feldolgozás és az egyesítés”-re vonatkozó szabályozási körben – a Ptk. módosítása előtt – az államot (és a szövetkezetet) választás kedvezménye illetve meg feldolgozott, vagy egyesített dolog létrejötté esetén [Ptk. 135. § (1)]; hasonlóan rendelkezett az állami tulajdon védelmében a Ptk. 136. § (2) bekezdése, az állami tulajdonban álló anyagokkal történő beépítés esetén.

E rendelkezéseket, amelyek az állam illetve a szövetkezet számára az általános szabályoktól eltérő jogokat biztosítottak, a Mód. tv. 15. § (3) bekezdés a) pontja ugyancsak hatályon kívül helyezte.

Eltérő joghatást fűzött a Ptk. a ráépítés magatartásához is, amikor az nem a magántulajdonú, hanem állami, vagy szövetkezeti tulajdonú ingatlanon valósult meg.

E kérdésben a Ptk. 138. § (2) bekezdését is érintő jogszabály-módosítás a szövetkezeti tulajdon kiemelt védelméről szóló rendelkezést hatályon kívül helyezte ugyan, változatlan formában fenntartotta viszont azt a rendelkezést, amely nem teszi lehetővé állami ingatlan tulajdonjogának ráépítéssel való megszerzését. [Mód. tv. 15. § (3) bek. b.]

A Ptk.-nak ilyen tartalommal hatályban maradt 138. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mert a tulajdonjog tartalmára és védelmére vonatkozó polgári jogi szabályok között az állami tulajdon tekintetében alkotmányjogilag értékelhető indok nélkül tart fenn különbségtételt. Ez egyébként a szabályozás körén belül következtelen és ellentmondó is.

Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezést megsemmisítette.

A hatályvesztés időpontját – az 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 43. § (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – a határozat közzétételének napjában határozta meg. Ennek indokait illetően az Alkotmánybíróság utal a 10/1992. (II. 25.) AB (MK 1992. évi 19. sz.) határozatban kifejtett álláspontjára.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételével („ex nunc”) hatályon kívül helyezés szabályától való eltérést akkor alkalmazza, ha az adott esetben egy más időpont jobban szolgálja a jogbiztonságot.

Az elbírált esetben az általános értelemben vett jogbiztonság követelményével az áll összhangban, ha a korábban – az akkor hatályos jognak megfelelően – létrejött jogviszonyok érintetlenül maradnak.

Az indítványozók egyike a beadványában csupán utalt arra, hogy a felvetett alkotmányossági kérdés egy bírósági peres eljárásban is felmerült. Mivel azonban nem a perben eljáró bíróság indítványozta az alkotmányossági vizsgálatot (Abtv. 38. §), az Alkotmánybíróság a beadványt az Abtv. 37. § szerint minősülő utólagos (absztrakt) normakontroll-indítványként bírálta el, és az alkotmányellenességnek konkrét esetre kiható jogkövetkezményeiről nem döntött.

5. A Ptk. 97. §-a, a módosítást megelőzően, így szólt:

„(1) Az épület tulajdonjoga a földtulajdonost illeti meg.

(2) Az építkezőt illeti meg az épület tulajdonjoga, ha

a) az épületet szövetkezet létesíti állami tulajdonban álló, a tagsági viszony alapján vagy egyéb jogcímen használatában levő földön, és jogszabály másképpen nem rendelkezik;

b) az épületet magánszemély vagy jogi személy létesíti az állam vagy szövetkezet által tartós használatba adott földön;

c) jogszabály vagy a földtulajdonossal írásban kötött megállapodás egyébként így rendelkezik.

(3) Ha mind a föld, mind az épület tulajdonosa magánszemély, a földtulajdonost az épületre az épület tulajdonosát pedig a földre elővásárlási jog illeti meg.”

A módosítás után a Ptk. 97. § (1) bekezdése változatlan maradt, a (2) és (3) bekezdése helyébe azonban a következő rendelkezések léptek:

„(2) Az építkezőt illeti meg az épület tulajdonjoga, ha törvény vagy a földtulajdonossal kötött írásbeli megállapodás így rendelkezik.

(3) A földtulajdonost az épületre, az épület tulajdonosát pedig a földre elővásárlási jog illeti meg.”

Az e rendelkezéseket sérelmező indítványozó szerint azáltal, hogy az átmeneti szabály a korábbi rendelkezéseket fenntartja jövőben is alkalmazandó szabályként, az alkotmányértő helyzetet „nem küszöbölte ki”.

A beadvány utóbb idézett tartalmára tekintettel, összefüggés okán, az Alkotmánybíróság az indítványt a Mód. tv. 16. § (3) bekezdése – átmeneti – rendelkezésére is kiterjedtnek tekintette.

A Mód. tv. 16. § (3) bekezdése szerint az e törvény hatálybalépésekor (1991. június 9-én) már megkezdett építkezés esetében az épület tulajdonjogára az Ptk. 97. § korábbi rendelkezéseit kell alkalmazni. Ennek következtében a hatályát veszített jogszabályi rendelkezések bizonyos esetben a jövőben is alkalmazhatók.

A hatályon kívül helyezett, de az átmeneti szabály folytán a jövőben is alkalmazandó Ptk. 97. § (2) bekezdés a) pontja a szövetkezet javára kivételezett helyzetet azokban az esetekben állapított meg, ha a szövetkezet „...tagsági viszony, vagy egyéb jogcímen használatában levő földön...” építkezett.

Ez a szabály – szövegéből is kitűnően – nem az általánosságban idegen földön építkezők csoportjából emelte ki a szövetkezeteket, hanem a különleges joghatást ahhoz az építkezéshez fűzte, amely a szövetkezetnek jogcímes használatában álló földjén valósult meg. A szövetkezeti tulajdonforma kiemelt tulajdoni védelmének elvi okokból való alkotmányellenessé válása és megszüntetése egyben nem teszi alkotmányellenessé azt a különleges szabályozást, amely a szövetkezetek különleges földhasználati viszonyai közepette megvalósuló építkezéshez kapcsolódik. A korábbi állapotokban és jogi helyzetben elkezdett építkezésekre az átmeneti rendelkezéssel fenntartott szabályozás az Alkotmány 70/A. §-ban foglaltakat nem sérti.

Lényegében a fentiek vonatkoznak az úgynevezett „tartós használatban levő földön” megkezdett építkezések joghatásának rendezésére. Ennek kivételes jellegű („túlélő”) szabályozása alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetést nem tartalmaz. „A tartós használat” jogosultsága, amellyel való rendelkezés e különleges szabály alapja, nem tekinthető olyan személyi tulajdonságnak, vagy helyzetnek, amely az Alkotmány 70/A. §-a szerint tilos megkülönböztetés megállapítására adhatna okot a vizsgált viszonylatban.

A Ptk. korábbi 97. § (2) bekezdés c) pontja és a hatályos 97. § (2) bekezdése – tartalmilag – egyezően rendelkezik.

Ebben „magánszemélyek kárára” diszkrimináció nem ismerhető fel. Az a körülmény, hogy a Ptk. (és a Mód. tv.) nem tartalmaz a múltban kialakult „alkotmány sértő helyzetekre” orvosló rendelkezéseket, nem bírálható el sem a hatályos jog normakontrolljaként (Abtv. 37. §), sem mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességgént (Abtv. 49. §). Az indítványozó nem is hivatkozott olyan jogszabályra, amelynek rendelkezése, illetve felhatalmazása folytán megalkotandó másik jogszabály meghozatalának elmulasztása idézett volna elő alkotmányellenességet.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az e jogszabályokkal kapcsolatban előadott indítványt is elutasította.

Budapest, 1992. május 12.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 607/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 51. számában.

30/1992. (V. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 269. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Btk. 269. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt a határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli, hogy a Btk. 269. § (2) bekezdése alapján lefolytatott és jogerős határozattal lezárt büntetőeljárásokat vizsgálják felül, amennyiben az elítélt még nem mentesült a hátrányos következmények alól.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Indítványozók a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (Btk.) az 1989. évi XXV. törvény 15. §-ával megállapított 269. §-a alkotmányellenességének megállapítása és e bűncselekményi tényállás megsemmisítése iránt nyújtottak be indítványt. Álláspontjuk szerint a Btk. 269. §-a azért alkotmányellenes, mert büntetni rendel olyan magatartásokat, amelyek az Alkotmány 61. §-ában biztosított véleménynyilvánítási és sajtószabadság, továbbá egyik indítványozó szerint a 60. §-ban biztosított gondolatszabadság és a 65. §-ában biztosított menedékhez való jog gyakorlásának körébe esnek.

2. A Pesti Központi Kerületi Bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben 6.B.X.20.192/1991/28. számú végzésével az eljárást az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (AB tv.) 38. § (1) bekezdésére hivatkozva felfüggesztette.

A végzés szerint a Btk. „ellentmondani látszik” az Alkotmány 8. § (1)–(2) és (4) bekezdésének, figyelemmel az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra.

3. Az Alkotmánybíróság ülésén felszólalt a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. Álláspontjuk szerint a Btk. 269. §-a nem alkotmányellenes.

II.

1. A közösség elleni izgatás tényállását, a Btk. jelenlegi 269. §-át a Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló 1989. évi XXV. törvény 15. §-a állapította meg a következőképp:

„(1) Aki nagy nyilvánosság előtt

a) a magyar nemzet vagy valamely nemzetiség,

b) valamely nép, felekezet vagy faj, továbbá a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, javító-nevelő munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

2. A vizsgált büntető rendelkezések szabályozásának története során mind a védett jogi tárgyak köre, mind az elkövetési magatartások módosultak. Változatlan maradt a büntetendővé nyilvánítás célja: annak a határnak törvényi megvonása, ahol a véleménynyilvánítás és ezen belül a szólás szabadsága véget ér, és ahol a büntetőjogilag tilalmazott magatartások kezdődnek.

A magyar büntetőtörvénykönyvről szóló 1878. évi V. törvénycikknek (Csemegi Kódex) az Alkotmánybíróság által vizsgált tényállás szempontjából releváns rendelkezése szerint büntetendő az, aki valamely gyülekezeten nyilvánosan, szóval, vagy aki nyomtatvány, irat, képes ábrázolat terjesztése vagy közszemlére kiállítása által valamely osztályt, nemzetiséget vagy hitfelekezetet gyűlöletre a másik ellen izgat. [172. § (2) bek.]

Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvénycikk vétség miatt büntetni rendelte azt, aki a magyar állam vagy a magyar nemzet ellen meggyalázó kifejezést használ vagy ily cselekményt követ el (8. §).

A demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. törvénycikk, a Csemegi Kódex rendelkezése helyébe a demokratikus államrend és demokratikus köztársaság, az állampolgári szabadság és jogegyenlőség elleni lázítás és izgatás tényállásait iktatta. A büntetőtörvények egyes fogyatékoságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvénycikk a

demokratikus államrend és demokratikus köztársaság elleni rágalmozást kiegészítette a nemzeti, nemzetiségi és felekezeti érzület büntetőjogi védelmével.

A „Hatályos anyagi büntetőjogi szabályok hivatalos összeállítása” (BHÖ) 1952-ben az 1946. évi VII. és az 1948. évi XLVIII. törvénycikkben megfogalmazott tényállásokat az állam belső biztonsága elleni bűncselekmények között lényegében változatlan szöveggel tartalmazta.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1961. évi V. törvény több ponton módosította az állam elleni bűntettek között elhelyezett izgatás szabályozását. Új bűncselekményként jelent meg a közbiztonság és közrend elleni cselekmények között a „közösség megsértése”. Ez az izgatás tényállásában meghatározott magatartások enyhébb büntetését helyezte kilátásba arra az esetre, ha a cselekmény az eset összes körülményeire, különösen a bűntett indítékára, az elkövetés módjára, az elkövető személyi körülményeire tekintettel kisebb súlyú.

Az izgatás és a közösség megsértése közötti elhatárolás a jogalkalmazói gyakorlatra hárult. Tekintettel arra, hogy az elhatárolás nem csupán a büntetési mérték szempontjából volt fontos, hanem a magatartás állam elleni vagy köztörvényes bűncselekménykénti megkülönböztetése szempontjából is, az új Btk. előkészítésekor igyekeztek határozottabb elhatárolási ismérvet kialakítani.

Ennek eredménye lett, hogy az 1978. évi IV. tv, a Btk. eredeti 148. §-ában szabályozott „izgatás” célzatos bűncselekménnyé vált, azaz a bűnösség megállapításához többé már nem volt elegendő, hogy az elkövető csupán tudatában legyen: cselekménye alkalmas a tényállásban szereplő jogi tárgyak elleni gyűlölet felkeltésére, hanem szükséges volt, hogy szándéka kifejezetten erre irányuljon, ezt kívánja, ennek érdekében cselekedjék.

Akinek esetében a gyűlölet keltésére irányuló célzat nem volt megállapítható, az ugyanazon magatartásért a köznyugalom elleni bűncselekmények között elhelyezett közösség megsértése [eredeti 269. § (1) bek.] miatt volt büntetendő. A közösség megsértését valósította meg továbbá az, aki mások előtt a magyar nemzetet, továbbá – nemzetiségük, felekezetük, fajuk vagy szocialista meggyőződésük miatt – csoportokat vagy személyeket sértő vagy lealacsonyító kifejezést használt, avagy egyéb ilyen cselekményt követett el [eredeti 269. § (2) bek.].

A jogállami garanciák megteremtése érdekében 1989-ben a politikai jellegű bűncselekmények a sürgősen módosítandó rendelkezések között kaptak helyet. Az 1989. évi XXV. törvény az állam elleni bűncselekmények közül kiemelte az izgatást, és a köznyugalom elleni bűncselekmények között – a büntetőjogi felelősséget lényegesen korlátozva – a „közösség elleni izgatás” új tényállását fogalmazta meg. A büntetőjogi felelősség korlátozását egyrészt a védendő jogi tárgyak körének szűkítése, másrészt a nagy nyilvánosság alaptényállási elemmé tétele eredményezte.

3. Valamennyi kontinentális jogrendszerű európai demokratikus ország, továbbá az angolszász jogterületen Anglia és Wales, Kanada, valamint Új-Zéland büntető

törvényben tiltja meg a „faji” izgatást. Az izgatás, a gyűlöletkeltés és a véleménynyilvánítás szabadsága között a megfelelő határ megvonása azonban nemzetközileg is jelentős viták forrása.

III.

Az indítványok a Btk. 269. § (1) bekezdésében meghatározott bűncselekményi tényállás tekintetében nem megalapozottak. A Btk. 269. § (2) bekezdése azonban – figyelemmel az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakra – az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási és sajtószabadságot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza, ezért alkotmányellenes.

1. A Btk. 269. §-át egybevetve az Alkotmány 60. § (1) bekezdésével nyilvánvaló, hogy a gondolat szabadsága és a közösség elleni izgatás semmilyen ponton nem érintkezik. Így a büntető rendelkezés ezen alapjogot nem korlátozza, nem sérti, mert az a vélemény kinyilvánítására vonatkozik. A vitatott tényállás meghatározott magatartás megbüntetését írja elő. A büntetőjog axiómái közé tartozik, hogy pusztán a gondolat nem lehet büntetőjogi felelősségre vonás alapja.

Ugyancsak nem fedezhető fel tartalmi összefüggés a Btk. 269. §-a és az Alkotmány 65. §-ának azon rendelkezése között, amely szerint a Magyar Köztársaság – a törvényben meghatározott feltételek szerint – biztosítja a menedékjogot azoknak a külföldi állampolgároknak, akiket hazájukban, illetőleg azoknak a hontalanoknak, akiket tartózkodási helyükön faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okokból üldöznek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a menedékjog megszerzésének feltétele az egyénnek faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai nézetei miatti üldözéstől való megalapozott félelme, nem pedig az elhagyott ország népe elleni gyűlöletre uszítás, illetve azt sértő, lealacsonyító kifejezések használata. A menedékjog, mint alkotmányos alapjog és a Btk. 269. §-a között releváns összefüggés nincs, így ellentétük sem mutatható ki.

2.1. A Btk. 269. §-a az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott véleménynyilvánítási szabadság és a (2) bekezdésben megjelölt sajtószabadság tényleges korlátozását, határainak a felelősségi rendszer leg súlyosabb eszközével, a büntetőjogi szankcióval való kijelölését jelenti.

Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.

Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az

alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás – és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Ez utóbbiak tiszteletben tartásáról és védelméről az Alkotmány 70/G. §-ában külön is rendelkezik. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §).

Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.

2.2. Az Alkotmány 8. §-ában rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam első rendű kötelessége. Az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.

Az Alkotmánybíróság a terhességmegszakítás alkotmányossági kérdéseivel foglalkozó határozatában kifejtette azt is, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” az egyéni alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az

emberek egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi jogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének [64/1991. (XII. 17.) AB hat.].

Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett tehát az Alkotmány 61. §-ából következik a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat tárgya a véleménynyilvánítási szabadságnak a büntetőjog eszközeivel történő korlátozása, az alkotmányosság megítélésénél érvényesülnie kell a büntetőjog egész rendszerére vonatkozó alkotmányos követelményeknek is. Ezek forrása az alkotmányos büntetőjog koncepciója, a jogállamiságból, mint alapértékből az állami büntetőhatalom gyakorlására háruló következmények rendszere, ezen belül pedig a büntető jogalkotás számára adódó tartalmi korlátok és formai követelmények.

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a Btk. 269. §-a alkotmányosságának megítélésénél a következő kérdéseket vizsgálta:

- elkerülhetetlenül szükséges-e a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozása a tényállásban leírt magatartások esetén,
- a korlátozás megfelel-e az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt célhoz a büntetőjog eszközrendszere általában és ezen belül az adott büntető tényállás szükséges és megfelelő-e.

A büntető tényállás két magatartási típust szankcionál: a gyűlöletkeltést (gyűlöltre uszít) és a megvetés kifejezésre juttatását (sértő vagy lealacsonyító kifejezések használata, vagy ilyen cselekmény elkövetése). A Btk. 269. § (1) és (2) bekezdésében foglalt bűncselekmények mind az elkövetési magatartást magát, mind pedig veszélyességüket tekintve lényegesen eltérnek, így az Alkotmánybíróság e két elkövetési magatartás alkotmányosságát külön vizsgálta.

IV.

A Btk. 269. § (1) bekezdésében büntetni rendelt magatartások tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

1. A gyűlöletkeltésnek, az emberek egyes csoportjait megvető, megalázó megnyilvánulásoknak potenciálisan kártékony voltáról az emberiség bőséges történelmi tapasztalatokkal rendelkezik.

A szavak erejére már 1878-ban a Csemegi Kódex miniszteri indokolása így hívta fel a figyelmet: „Az eszmék szabad közlése, a minek legszebb vívmányait köszönheti az emberiség, ép oly ártalmassá válhatik, mint a tűz, mely világít és melegít, de mely ellenőrizetlenül és féktelenül csapongva, igen gyakran nagy szerencsétlenségnek, sok nyomornak és pusztulásnak lett már okozója.”

Századunk súlyos történelmi tapasztalatai bizonyítják, hogy a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú alsóbb vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik.

Történelmileg és napjaink eseményei által is igazolt, hogy az emberek meghatározott csoportja elleni gyűlöletkeltési szándékot kifejező bármely megnyilvánulás alkalmas a társadalmi feszültségek kiélezésére, a társadalmi harmónia és béke megzavarására, legsúlyosabb kifejtésében a társadalom egyes csoportjai közötti erőszakos összeütközésekre.

A gyűlöletkeltés legszélsőségesebb, már ténylegesen bekövetkezett kártékony hatását bizonyító történelmi és jelenkori tapasztalatok mellett figyelembe kell venni azokat a mindennapi veszélyeket is, amelyek a gyűlölet felkeltésére alkalmas nézetek, eszmék korlátok nélküli kinyilvánításával járnak. E megnyilvánulások akadályozzák, hogy az emberek bizonyos közösségei harmonikus kapcsolatban éljenek más csoportokkal. Ez, növelve egy adott, kisebb vagy nagyobb közösségen belüli érzelmi, szociális feszültségeket, szétszakítja a társadalmat, erősíti a szélsőségeket, az előítéletességet és intoleranciát. Mindez csökkenti a plurális értékrendet, a különbözőséghez való jogot elismerő, toleráns, multikulturális, az emberek egyenlő méltóságának elismerésén alapuló, a diszkriminációt értékként el nem ismerő társadalom kialakulásának esélyét.

2. A véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A demokrácia fogalma rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy tartalmilag jelenti a különbözőséghez való jogot, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást.

A gyűlöletkeltés a fenti tartalmi jegyek tagadása, az erőszak érzelmi előkészítése. Visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektivitásnak olyan intoleráns minősítése, amely nem a demokrácia, hanem a diktatúra jellemzője. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság gyakorlása olyan formáinak eltűrése, amelyet a Btk. 269. § (1) bekezdése tilalmaz, ellentmondana a demokratikus jogállamiságból fakadó követelményeknek.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Így tehát az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet.

3. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság korlátozásának szükségessége következik a magyar állam nemzetközi kötelezettségeiből is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog elismert szabályait, biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. A vizsgált kérdés tekintetében fennálló nemzetközi kötelezettségek a következők:

3.1. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott, az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya rögzíti a gondolat szabadságot (18. c.), valamint a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot (19. c.).

Ez utóbbi szerint:

„1. Nézetei miatt senki sem zaklatható.

2. Mindenkinek joga van szabad véleménynyilvánításra; ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határokon való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

3. Az e cikk 2. bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelezettségekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket a törvény kifejezetten megállapít és amelyek

a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg

b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérköcs védelme érdekében szükségesek.”

Határozottabb állásfoglalást tartalmaz a 20. cikk 2. bekezdése: „Törvényben kell megtiltani a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.”

3.2. A magyar állam számára jogi kötelezettséggel jár a 1969. évi 1. tvr.-rel kihirdetett, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény.

Az Egyezmény 4. cikke szerint a részes államok

„a) Törvény által büntetendő cselekménnyé nyilvánítják a faji felsőbbrendűségre vagy gyűlöletre alapozott eszmék terjesztését, a faji megkülönböztetésre való izgatást, valamint bármely faj, illetve más színű vagy más etnikai származású személyek csoportja ellen irányuló minden erőszakos cselekedetet vagy arra való izgatást, továbbá fajgyűlölő tevékenység mindenféle támogatását, annak pénzelését is beleértve;

b) Törvényellenessé nyilvánítanak és betiltanak minden olyan szervezetet, valamint szervezett és minden egyéb propagandatevékenységet, amely a faji megkülönböztetést előmozdítja vagy arra izgat, az ilyen szervezetekben vagy tevékenységben való részvételt pedig törvény által büntetendő cselekménynek tekintik;

c) nem engedik meg, hogy országos vagy helyi hatóságok vagy közintézmények a faji megkülönböztetést előmozdítsák vagy arra igassanak.”

3.3. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény nem tartalmaz közvetlen kötelezettséget az államok számára az izgatás bűncselekménnyé nyilvánítására, hanem elsősorban a véleménynyilvánítási jog korlátozásának mikéntjét szabályozza.

Az Egyezmény 10. cikke szerint:

„1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és átadásának szabadságát országhatárokon kívül és anélkül, hogy ebbe hatósági szervnek joga lenne beavatkozni. E cikk nem képezi akadályát annak, hogy az államok a rádió-, mozgókép- vagy televízióvállalatok működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi integritás, a közbiztonság, a zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas információ közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága több határozatában úgy foglalt állást, hogy a 10. cikk 2. pontja értelmében a fajgyűlölő közlések megtiltása a szabad véleménynyilvánítás érvényes korlátozásának tekintendő.

Az Alkotmánybíróság álláspontját összegezve: a véleménynyilvánítás és sajtósza-
badtság korlátozását mind az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkel-
tésnek történelmileg bizonyítottan kártékony hatása, mind az alkotmányos alapér-
tékek védelme, továbbá a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek
teljesítése szükségszerűvé és indokolttá teszi.

4. A büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi
rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi
szankció, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének
fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek.

Az alkotmányos büntetőjogból fakadó tartalmi követelmény, hogy a törvényho-
zó a büntetendő magatartások körének meghatározásakor nem járhat el önkénye-
sen. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú
mérccével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák
védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntető-
jogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben
indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszave-
zethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem
lehetséges.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Btk. 269. § (1) bekezdésében
tilalmazott magatartásnak a korábban elemzett, az egyént és a társadalmat érintő
hatásai, következményei olyan súlyosak, hogy más felelősségi formák, így a
szabálysértési vagy polgári jogi felelősségi rendszerek eszközei elégtelenek az ilyen
magatartások tanúsítóival szemben. E magatartások helytelenítésének, elítélésének
erőteljes kifejezése, azon demokratikus eszméknek, értékeknek megerősítése, ame-
lyek ellen e cselekmények elkövetői támadnak, valamint a megsértett jog és erkölcsi
rend helyreállítása a büntetőjog eszközeit igényli.

5. Végül vizsgálandó kérdés, hogy a Btk. 269. § (1) bekezdése mértéktartó és
megfelelő választ ad-e a veszélyesnek, nem kívánatosnak ítélt jelenségre, azaz az
alkotmányos alapjogok korlátozása esetén irányadó követelménynek megfelelően
a cél eléréséhez a lehetséges legszűkebb körre szorítkozik-e. Az alkotmányos
büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével
tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak,
világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett
jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos
kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor
követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az
önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vizsgálni kell tehát,
hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és
elég határozott-e.

A Btk. 269. § (1) bekezdése megfelel a korlátozással szemben támasztott követelményeknek. Amint a határozat II/2. pontjában adott történeti áttekintés mutatja, az 1989-es módosítás a büntetőjogi felelősség lényeges szűkítését eredményezte több ponton:

– A védendő jogi tárgyak közül elmaradt az alkotmányos rend, valamint az állam szövetségi, barátsági vagy együttműködésre irányuló egyéb nemzetközi kapcsolata. Ennek következtében az ezen intézmények elleni gyűlöletre uszítás kiesett a büntetendő magatartások közül. A büntetőjog eszközszerrendszere csak akkor lép működésbe, ha valaki az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatásaként (139. §), az alkotmányos rend elleni szervezkedésként (139/A. §), lázadásként (140. §), hazaárulásként (141. §) stb. minősülő magatartást tanúsít, amely a gyűlöletkeltéshez képest lényegesen több tevékenységet kíván meg.

– Az izgatás korábbi tényállásának súlyosabban minősített esete, a nagy nyilvánosság előtti elkövetés vált a közösség elleni izgatás alaptényállásává. Ennek fogalmát egyrészt maga a törvény, a 137. § 10. pontja határozza meg. Eszerint „nagy nyilvánosságon a bűncselekménynek sajtó, egyéb tömegtájékoztatási eszköz vagy sokszorosítás útján elkövetését is érteni kell”. Másrészt e fogalom tartalma a büntető jogalkalmazásban régóta kialakult.

A közösség elleni izgatás az eredeti izgatáshoz képest kétségtelenül szélesítette a büntetőjogi felelősséget azzal, hogy a tényállás nem célzatos, azaz a bűnösség megállapításához nem szükséges a gyűlöletkeltés kifejezett, egyenes szándéka, elegendő csupán az, hogy az elkövető tudatában legyen: magatartása a gyűlölet kiváltására alkalmas.

A tényállásban a jogi tárgyak közül értelmezést igényel a lakosság egyes csoportjai kitétel. E mögött az eltérő nézetrendszer (párttagok, egyesületek, mozgalmak stb. résztvevői) vagy egyéb, tulajdonképpen bármely ismérv szerint elkülönülő személyek védelmének szándéka húzódik meg.

Értelmezést igényel továbbá a gyűlöletre uszításban megjelölt elkövetési magatartás. Önmagukban a szavak is általánosan ismert tartalommal bírnak. A gyűlölet az egyik legszélsőségebb negatív, a Magyar Nyelv Értelmező Szótára szerint (2. kötet 1132. o.) nagyfokú ellenséges indulat. Aki uszít, az valamely személy, csoport, szervezet, intézkedés ellen ellenséges magatartásra, ellenséges, kárt okozó tevékenységre biztat, ingerel, lázít (Értelmező Szótár 7. kötet 59. o.). Tekintettel arra, hogy már a Csemegi Kódexben is a gyűlöletre izgatás volt az elkövetési magatartás, a jogalkalmazók a konkrét esetek megítélésében több mint loo év értelmezési gyakorlatára támaszkodhatnak. A Curia már a századfordulón több döntésében nagy szabadsággal határozta meg az izgatás fogalmát: A törvény eme kifejezés alatt „izgat” nem valamely kedvezőtlen és sértő véleménynek nyilvánítása, hanem olyan lázongó kifakadások értendők, amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezőn, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet (Büntetőjogi

Döntvénytár 7. köt. 272. 1.). Nem izgatás tehát a bíralat, helytelenítés, kifogásolás, sőt még a sértő nyilatkozat sem; izgatásról csak akkor van szó, midőn a kifejezések, megjegyzések stb. nem az értelemhez szólnak, hanem az érzelmi világra akarnak hatni s szenvedélyek, ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak. Az izgatás fogalmát illetően egyébként teljesen közömbös, hogy az állított tények valóak-e vagy sem; a lényeges az, hogy bár való, vagy valótlan adatoknak csoportosítása a gyűlölet felkeltésére alkalmas legyen (Büntetőjogi Döntvénytár 1. köt. 124. 1.).

A közösség elleni izgatás súlyosabb alakzata, a gyűlöletre uszítás tényállása tehát megfelel az arányosság követelményének: csak a legveszélyesebb magatartásokra terjed ki és a tényállási elemek a jogalkalmazók részéről egyértelműen értelmezhetőek. Az a tény, hogy a Btk. eredeti tényállásai még a közelmúltban is alkalmat teremtettek a véleménynyilvánítási szabadság olyan korlátozására, amely a demokratikus értékrend szerint nem elfogadható, önmagában nem érv a tényállás alkotmányellenessége mellett. Csupán azt bizonyítja, hogy a büntetőjog eszközeivel való visszaélés igen korlátozottan védhető ki a tényállások pontos megfogalmazásával. Az igazi védelmet a demokratikus jogállam intézményeinek működése, a bíróságok valódi függetlensége, a demokratikus értékeknek elkötelezett társadalmi környezet megteremtése biztosíthatja.

V.

1. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a fentiek szerint nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog – az élethez, vagy az emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).

2. A Btk. 269. § (1) bekezdésének elkövetési magatartása a „gyűlöletre uszítás”. A Curia idézett meghatározása az akkori „izgatásra” nézve nyilvánvalóvá teszi, hogy olyan magatartások értendők ide, „amelyek alkalmasak arra, hogy az emberek nagyobb tömegében a szenvedélyeket oly magas fokra lobbantsák, amelyből gyűlölet keletkezvén, a társadalmi rend és béke megzavarására vezethet.” A társadalmi rend és béke – a Btk. szóhasználatával a köznyugalom – ilyen

megzavarása mögött ott van nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye is: a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is (köztük a szabad véleménynyilvánításban). Az (1) bekezdésben szankcionált magatartás olyan veszélyt hordoz egyéni jogokra is, amelyek a közvetlen tárgyként szereplő köznyugalomnak olyan súlyt adnak hogy – a IV. pontban történt kifejtés szerint – a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető. Noha a mérlegelés gyakorlati eredménye hasonló, ebben a gondolatmenetben nem csupán a köznyugalom megzavarásának intenzitásáról van szó, amely egy bizonyos mérték fölött ("clear and present danger") igazolja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását. Itt az a döntő, hogy mi került veszélybe: az uszítás az alkotmányos értékrendben szintén igen magasán álló alanyi jogokat veszélyeztet.

A „gyalázkodásnál” ezzel szemben nem tényállási elem a sértő kifejezésnek vagy azzal egyenértékű cselekménynek a köznyugalom megzavarására alkalmas volta. A „gyűlöletre uszítással” ellentétben az elkövetési magatartásból sem következethető ez ki. A Btk. abból indul ki, hogy a nemzeti vagy vallási közösségekre nézve sértő kifejezés használata általában ellentétes a társadalom kívánatos nyugalmaival. Ez az immateriális bűncselekményi tényállás tehát a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét önmagában véve, elvontan védi.

A bűncselekmény megvalósul akkor is, ha a sértő kifejezés a körülmények folytán nem jár annak veszélyével sem, hogy egyéni jogokon sérelem esne. A köznyugalom ilyen elvont veszélyeztetése nem elégséges érv ahhoz, hogy a véleménynyilvánítási szabadságot büntetőjogi büntetéssel alkotmányosan korlátozni lehessen.

3. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg annak az ideológiai semlegességnek, amelyet az Alkotmánynak az 1990 évi XL. törvénnyel való módosítása azzal fejezett ki, hogy törölte az Alkotmány 2. §-ából az 1989 októberében – éppen a pluralizmus példájaként – szerepeltetett fő eszmei irányzatokat is. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.

Az általa helyesnek tartott véleményeket mindenki – az állam is – támogathatja, s a helytelennek tartott ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel valamely más jogot nem sért olyan mértékben, hogy az előtt a véleményszabadságnak is vissza kell lépnie. A Btk. 269. § (2) bekezdése azonban nem külső korlátot állít, hanem valójában a vélemény értéktartalma alapján minősít – s ehhez a köznyugalom sérelme csak feltételezés és statisztikai valószínűség révén kapcsolódik.

Nem alkotmányossági, hanem a büntetőjogra tartozó kérdés, hogy mihez képest minősül a kifejezés sértőnek vagy lealacsonyítóknak. Egyes szavak stilisztikai értéke azonban annyira szituációhoz és kulturális szinthez kötött (és változó), hogy a bűncselekményi tényállásba felvett hipotetikus („alkalmas”) vagy tényleges visszacsatolás nélkül (valóban megzavarta a köznyugalmat) a gyalázkodással a köznyugalomban okozott sérelem olyan feltételezés csupán, amely a szabad véleménynyilvánítás korlátozását kielégítően nem indokolhatja. Itt ugyanis a külső korlát megléte, azaz más jog sérelme, maga is bizonytalan. Ezzel a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozása elkerülhetetlenségének és arányosságának vizsgálata idő előttivé válik.

A „köznyugalom” ráadásul maga sem független a véleményszabadság helyzetétől. Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz; míg zárt társadalmakban sokkal inkább felkavarhatja a köznyugalmat egy-egy szokatlan hang is. Másrészt a véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozása a társadalom nyitottsága ellen hat.

Az Alkotmánybíróság tekintettel van az egyes ügyek történelmi körülményeire. A rendszerváltás elkerülhetetlenül társadalmi feszültségekkel jár. E feszültségeket kétségtelenül fokozhatja, ha egyesek büntetlenül adhatnak kifejezést nagy nyilvánosság előtt bizonyos csoportokkal szembeni gyűlöletüknek, megvetésüknek vagy ellenérzésüknek.

A sajátos történelmi körülményeknek azonban van egy másfajta hatása is, s éppen ezért szükséges különbséget tenni a gyűlöltre uszítás és a sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata között. A „nagy nyilvánosság” – a gyűlésektől eltekintve – gyakorlatilag a sajtónyilvánosságot jelenti. A létrejött sajtószabadságban senki nem hivatkozhat külső kényszerre, aki a nyilvánosság elé lép, minden sorral, amit leír, magát adja és teljes erkölcsi hitelét kockáztatja. Politikai kultúra és egészségesen reflektáló közvélemény csakis öntisztulással alakulhat ki. Aki tehát gyalázódik, magát bélyegzi meg, s lesz a közvélemény szemében „gyalázkodó”. A gyalázkodásra bírálat kell hogy feleljen. E folyamatba tartozik az is, hogy számolni kelljen magas kártérítésekkel. Büntetőjogi büntetésekkel azonban nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni – ez paternalista hozzáállás –, hanem más jogok védelmében az elkerülhetetlenül szükséges esetekben szankcionálni.

4. A Btk. 269. § (2) bekezdése a fent kifejtettek alapján alkotmányellenes és ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisíti. A köznyugalom fenntartásához nem

elkerülhetetlen, hogy a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezés nagy nyilvánosság előtti használatát önmagában véve, (illetve az ezzel egyenértékű cselekményt) büntetőjogi büntetéssel fenyegetse a törvény. Ez a törvényi tényállás szükségtelenül, és az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. A köznyugalom elvont, esetleges fenyegetettsége nem elégséges indok arra, hogy a véleménynyilvánításhoz való alapjogot, amely a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen, a büntetőtörvény a 269. § (2) bekezdése szerint korlátozza.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék. A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.

5. A Btk. 269. § (2) bekezdése alapján folyt, jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatának elrendelése az AB tv. 43. § (3) bekezdésén alapul.

Budapest, 1992. május 18.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1358/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 53. számában.

32/1992. (V. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (3) és (4) bekezdése, valamint a 17. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi. A megsemmisített rendelkezések az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzététele napján vesztek hatályukat.

INDOKOLÁS

I.

1. Az egyik indítványozó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénynek (a továbbiakban: Ötv.) az önkormányzati tevékenység nyilvánosságát érintő rendelkezései – a 12. § (3) és (4) bekezdése, s a 17. § (3) bekezdése – alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Arra hivatkozott, hogy a képviselő-testületi ülések és jegyzőkönyveik nyilvánosságának korlátozása sérti a közérdekű adatok megismerésének az Alkotmányban is biztosított alapvető jogát és ellentétes az Ötv. 2. § (1) bekezdésében foglalt előírással.

2. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány előterjesztője pedig azt sérelmezte, hogy az Ötv. nem tartalmaz előírásokat a személyes adatok védelméről. Kifogásolta, hogy – törvényi garanciák nélkül – az ügyfelek személyes adatai bárki számára hozzáférhetővé válnak, mivel az Ötv. nem szabályozza a személyes adatok kezelésének rendjét, s az ilyen adatok védelmére az önkormányzatokat sem kötelezi. Álláspontja szerint a jogi szabályozás

hiánya az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt, a személyes adatok védelméhez való jog jogalkotói mulasztás útján megvalósuló sérelmét jelenti.

II.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a következőket állapítja meg: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.” E § (3) bekezdése szerint „a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtósabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.

Az 59. § (1) bekezdése kimondja: „A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.” A (2) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy „a személyes adatok védelméről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.

Az Ötv. 2. § (1) bekezdése a helyi önkormányzatok működésére vonatkozóan alapvető fontosságú szabályt állapít meg: „a helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot”.

Az Ötv. a képviselő-testület működését szabályozó rendelkezések között, a 12. § (3) bekezdésében megállapítja: „a képviselő-testület ülése nyilvános, indokolt esetben a testület zárt ülést rendelhet el”.

A (4) bekezdés pedig így rendelkezik: „a képviselő-testület döntéseit nyílt szavazással hozza, indokolt esetben titkos szavazást rendelhet el”.

A képviselő-testületi ülések előterjesztéseinek és jegyzőkönyveinek nyilvánosságára vonatkozóan az Ötv. 17. § (3) bekezdése megállapítja: „a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztéseibe és üléseinek a jegyzőkönyvébe”.

III.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben megfogalmazott döntését a következőkkel indokolja.

1. A közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége az Alkotmányban biztosított, az alaptörvényből közvetlenül is fakadó alapvető jog. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári

ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.

Az Alkotmány 42. §-a megállapítja, hogy „a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”. A 44. § (1) bekezdése szerint pedig „a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják”. A fenti értelemben funkcionáló önkormányzáshoz mellőzhetetlen, hogy a polgárok az önkormányzat döntéseiről, működéséről tájékozódhassanak. Az önkormányzatnak kötelessége, hogy lehetővé tegye az önkormányzati testületek, különösen a képviselő-testület eljárásának és határozatainak megismerését. Ennek lehetőségét is szolgálják az Ötv.-nek a közmeghallgatás intézményére és a képviselő-testület döntés-előkészítő munkáját segítő fórumokra vonatkozó rendelkezései.

2. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”. Az Ötv. 12. §-ának sérelmezett rendelkezései „indokolt esetben” megjelöléssel teszik lehetővé a képviselő-testületi ülések nyilvánosságának korlátozását, illetve a titkos szavazás alkalmazását. Ez a törvényi megfogalmazás a képviselő-testület számára szinte teljes körű mérlegelési lehetőséget biztosít, s ezáltal nem zárja ki a közérdekű adatok megismerésének alkotmányellenes korlátozását. Ezek a szabályok azért alkotmányellenesek, mert diszkrecionális jogkört adnak a képviselő-testületnek abban, hogy nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalja-e a hatáskörébe tartozó ügyeket. Ezzel lehetőséget nyújtanak arra, hogy a képviselő-testület közérdekű adatokat elzárjon a nyilvánosság elől, vagy személyes adatokat a személyiségi jogokat sértő módon a nyilvánosság elé tárjon. A törvényi garanciák hiánya mindkét alkotmányos alapjogot sérti. A képviselő-testület nyilvános vagy zárt ülésének tartására vonatkozó diszkrecionális jog megadása szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közérdekű adatok megismerésének jogát, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogot is. Alkotmányossá e tárgykör szabályozása akkor válik, ha a nyilvánosság kizárásának megfelelő indokait és a személyes adatok védelmének módzatait közelebbről megjelöli a törvény. Ezért az Alkotmánybíróság az Ötv. 12. § (3) és (4) bekezdését megsemmisítette.

3. Az Ötv. 17. § (3) bekezdése a képviselő-testületi zárt ülések előterjesztéseinek és az ilyen ülések jegyzőkönyveinek nyilvánosságát kivétel nélkül kizárja. Az a szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a zárt ülés előterjesztései és jegyzőkönyve tartalmuktól függetlenül legyenek hozzáférhetetlenek a polgárok számára, alkotmányellenes, mert szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozza a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot. Az információk visszatartása

(nyilvánosságuk korlátozása) nem vonatkozhat általában a dokumentumokra, iratfajtákra (előterjesztésekre, jegyzőkönyvekre). A nyilvánosság körének meghatározásánál a dokumentumok tartalmából kell kiindulni. Alkotmányellenes az olyan szabályozás, amely az iratokat nem tartalmuk szerint minősíti titkosnak. Az iratokban foglalt adatok nyilvánossága abból a szempontból korlátozható, hogy tartalmaznak-e állami, vagy szolgálati titkot, illetve a személyes adatok védelméhez való jog épségének megóvása szempontjából lényeges információt. Az információ csak akkor nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat. A közérdekű információ kiadását pedig a törvényi követelményeknek megfelelő titoktartási rendelkezések tilthatják meg. A sérelmezett szabályozás nem az alkotmányos okból védelmet igénylő adatok megóvásának kötelezettségét írja elő, hanem az előterjesztések és a jegyzőkönyv (s ezáltal valamennyi azokban őrzött adat) megismerhetőségét kategorikusan zárja ki. Mivel az ilyen szabályozás szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közérdekű adatok nyilvánosságához és a személyes adatok védelméhez való jogot, az Alkotmánybíróság az Ötv. 17. § (3) bekezdését – mint alkotmányellenes rendelkezést – megsemmisítette.

4. Az Alkotmánybíróság az új, alkotmányos jogi szabályozás tartalmára utalva szükségesnek tartja megjegyezni a következőket. A közérdekű adatok nyilvánosságához és megismeréséhez való jog önálló törvényi szabályozása alkotmányos alapot adhat a titokban tartáshoz és a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő érdekek konfliktusában az érdek mérlegelésre. E törvény rendelkezései meggátolhatják az információáramlás indokolatlan akadályozását, a titkos adattárolást elvonhatják a diszkrecionális döntések köréből.

Állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkosá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek. Ezáltal valósítható meg az a követelmény, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak. Nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását. Ezzel szemben a személyes adat csak az érintett beleegyezése vagy törvényi rendelkezések alapján, az adatok körének pontos meghatározásával kerülhet nyilvánosságra.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság az annak megállapítására irányuló indítványt, hogy a jogalkotó az Ötv.-ben nem határozta meg az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog érvényesítésének alkotmányos biztosítékait és ezáltal mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, elutasította.

A magántitok és a személyes adatok védelméhez való alapjogról az Alkotmány idézett rendelkezései szerint minősített szavazattöbbséggel elfogadható törvény alkotására van szükség. Az Alkotmány 78. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjeszteni”. Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 39. § (2) bekezdése szerint az akkor Minisztertanácsnak nevezett Kormánynak 1990. április 30-áig kellett volna gondoskodnia az Alkotmány „végrehajtásához szükséges törvényjavaslatok Országgyűlés elé terjesztéséről, illetőleg a hatáskörébe tartozó jogalkotási feladatok elvégzéséről”. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény 8. § (5) bekezdése a fenti határidőt 1990. szeptember 30-áig meghosszabbította. E határidő lejártá után az Alkotmány végrehajtásához szükséges valamennyi törvényjavaslat előterjesztésére az Országgyűlés újabb határidőt nem állapított meg. Számos törvény tartalmaz azonban meghatározott tárgykörben törvényi, kormányrendeleti vagy miniszteri rendeleti szabályozásra vonatkozóan határidőt. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat pedig kimondta, hogy „a törvényhozó kötelessége, hogy megalkossa az Alkotmány 59. § és 61. §-ának megfelelő törvényt a személyes adatok védelméről és a közérdekű információk hozzáférhetőségéről”, de mulasztásos alkotmányvétséget megalkotásának addigi elmaradása miatt az Alkotmánybíróság nem állapított meg és ennek következtében határidőt sem szabott a vonatkozó törvényjavaslat előterjesztésére és e törvény kibocsátására. E határozat elfogadása előtt pedig a Kormány már az Országgyűlés elé terjesztette „a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról” szóló törvényjavaslatot.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-a szerint: „Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni.” A személyes adatok védelmének kötelezettségét az Ötv. nem írja elő, s az önkormányzatokat sem kötelezi ilyen tárgyú rendeletek megalkotására. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Ötv. vonatkozásában a fentiek alapján mégsem állapította meg, mert a jogalkotó a közérdekű adatok nyilvánosságát szabályozó, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméről szóló átfogó törvényt e határozat elfogadásáig nem alkotta meg. Csak e törvény alapján, egységes koncepció és értékrend szellemében állapíthatók meg az önkormányzati törvényben és az önkormányzatokra vonatkozó más törvényekben a magántitok és a személyes adatok önkormányzati szervek általi védelmére vonatkozó rendelkezések. Nem kizárt természetesen, hogy az Ötv. a magántitok védelmére és a személyes adatvédelemre vonatkozó, Alkotmányban biztosított

alapjogra tekintettel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény elfogadása előtt tartalmazzon rendelkezéseket. Az Alkotmány azonban nem követeli meg a jogalkotótól, hogy az önkormányzatok tekintetében sajátos adatvédelmi rendelkezéseket bocsásson ki. A Polgári Törvénykönyvnek és az államigazgatási eljárásról szóló, többször módosított 1957. évi IV. törvénynek az adatvédelemre vonatkozó rendelkezései természetesen az önkormányzatokat is kötik. Mivel tehát az Alkotmány és más törvény alapján sem hárult a jogalkotóra az a feladat, hogy az önkormányzati törvény keretében a személyes adatok védelmére vonatkozóan speciális rendelkezéseket alkosson, az Alkotmánybíróság a mulasztásos alkotmányértés megállapítására vonatkozó indítványt elutasította.

Budapest, 1992. május 25.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1297/B/1991.
Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 54. számában.

33/1992. (V. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti indítvány tárgyában meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a társasházakról szóló 1977. évi 11. törvényerejű rendelet 11. § (1) és (2) bekezdés rendelkezései alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

A társasház kötelező felújítási alap képzéséről és felhasználásáról szóló 10/1977. (VII. 1.) PM rendelet 2–4. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasítja.

A megsemmisített rendelkezések e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételével vesztek hatályukat.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó az e határozat rendelkező részében megjelölt jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Azzal érvelt, hogy azok a rendelkezések, amelyek a társasház-tulajdonosokat – pénzügyminiszteri rendeletben meghatározottak szerint – felújítási alap létrehozására kötelezik, sőt annak kezelését és felhasználását is szabályozzák, az állampolgárok alapvető jogait korlátozzák, mert „vagyonukkal (tulajdonukkal) szabadon nem rendelkezhetnek”. A versenysemlegesség és a gazdasági verseny szabadságának elvét sérti az, hogy egyedül az Országos Takarékpénztár jogosult a felújítási alap kezelésére.

II.

A pénzügyminiszter az indítványra tett észrevételeiben kifejtette, hogy az ingatlanok jó karban tartásához fűződő egyéni és társadalmi érdekek miatt az állam az ilyen célra felvett kölcsönökhöz törlesztési támogatási kedvezményt nyújt, de csak akkor, ha a tulajdonos vagy a társasházközösség takarékoskodik és

pénzügyi fedezetet teremt a felújításhoz. E támogatási forma igénybevételenek feltétele a rendeletben szabályozott felújítási alapképzés.

A „gyakorlatban” a felújítási alapképzés soha sem volt kötelező; elmulasztásához csak az a szankció kapcsolódik, hogy a felújítási célra felvett kölcsönhöz állami kedvezményt nem biztosítanak.

III.

A társasházakról szóló 1977. évi 11. törvényerejű rendelet (Tvr.) 11. §-a szerint:

„(1) A közös tulajdonban álló épületrészekkel kapcsolatos felújítási munkák költségeinek fedezésére a tulajdonostársak kötelesek felújítási alapot létrehozni. Ez a rendelkezés nem vonatkozik arra az esetre, ha a társasházban legfeljebb hat társasház-öröklakás van.

(2) A felújítási alap mértékét – a pénzügyminiszter által rendeletben meghatározott keretek között – a közgyűlés állapítja meg.”

A pénzügyminiszternek a társasház kötelező felújítási alapjának képzéséről és felhasználásáról szóló (módosított) 10/1977. (VII. 1.) PM rendelete (a továbbiakban: R.) az 1. §-ban kimondja, hogy a társasház-tulajdonosok (tulajdonostársak) a felújításhoz a külön jogszabályban megállapított kedvezményes feltételekkel csak akkor kaphatnak kölcsönt, ha a közös tulajdonban álló épületrészekkel kapcsolatos felújítási munkák költségeinek fedezetére alapot képeznek.

Az R. 1. §-ának további rendelkezései az alaphoz való hozzájárulás mértékét szabályozzák.

Az R. 2. §-a úgy szól, hogy az Országos Takarékpénztár illetékes területi fiókja látja el a felújítási alap számlavezetési feladatait. Az R. módosítására kiadott 24/1985. (X. 21.) PM rendelet 2. §-a szerint azonban: „Ahol a rendelet az Országos Takarékpénztárt, illetőleg pénzügyintézetet említi, ott a társasházak számláinak vezetésére felhatalmazott pénzügyintézetet kell érteni.” Az R. 6. § (2) bekezdésének hatályos szövege ennek megfelelő.

Az R. 3. §-a szól a felújítási alaphoz való hozzájárulások befizetéséről és pénzügyintézeti kezeléséről, a 4. § pedig a felújítási alap pénzeszközeinek felhasználására vonatkozó részletes szabályokról.

IV.

Az indítvány csak részben, az alábbiak szerint helytálló.

Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül [Alkotmány 9. § (1) bekezdés].

A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1)].

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

Az alapjog korlátozása pedig alkotmányellenes, ha az nem elkerülhetetlenül szükséges és nem arányos mértékű [17/1992. (III. 30.) AB határozat].

A Tvr. 11. § (1) bekezdése – a hatnál több öröklakást magában foglaló társasházak tekintetében – a felújítási alap létrehozását kötelezően írja elő. Ezzel a társasház-tulajdonosok rendelkezési jogát félretéve, az alapképzést akaratuk ellenére is kötelezővé teszi, sőt az annak mértékére és felhasználására vonatkozó szabályozást is pénzügyminiszteri rendeletre bízta.

Ez a rendelkezés alkotmányellenes.

A Ptk. 99. § szerint a tulajdonos viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni. Hasonlóan rendelkezik a Ptk. a dolog fenntartásával járó költségek tekintetében közös tulajdon esetén is (Ptk. 141. §). Annak azonban nincs alkotmányos indoka, hogy jogszabály a tulajdon fenntartásával kapcsolatos költségeknek az előlegezésére, előzetes fedezésére kötelezze a tulajdonost (tulajdonostársat); a tulajdonhoz való jognak ez nem elkerülhetetlen és arányos korlátozása.

Az Alkotmánybíróság ezért a Tvr. 11. § rendelkezései alkotmányellenességét állapította meg és azokat az 1989. évi XXXII. tv. 40. § alapján megsemmisítette.

A módosított 10/1977. (VII. 1.) PM rendelet (R.) bevezető szövege a Tvr. 11. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazásra hivatkozik, rendelkezései azonban valójában a társasház különleges (államilag támogatott) hitelviszonyainak feltételeit szabályozzák, összefüggésben a lakáscélú támogatásról szóló 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet 11. §-ával.

Ez a szabályozás a társasház-tulajdonosoknak a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogát nem érinti.

A tulajdont érintő – alkotmányellenes – joghatás azáltal keletkezett, hogy e rendelkezések a Tvr. 11. §-a alapján a tulajdonosok belső jogviszonyára a támogatott hitelviszonyoktól függetlenül is kötelezővé váltak.

Az Alkotmánynak az indítványban felhozott rendelkezéseivel nem hozható összefüggésbe az, hogy a társasházi lakóépületek közös tulajdoni részeinek felújításához az állam támogatást nyújt-e és az ezzel kapcsolatos kedvezményes hitelügyletek kötelezően pénzintézeten keresztül bonyolódnak le. Nincs alkotmányjogi akadálya annak sem, hogy előfeltételül a támogatott hitelügyletnek jogszabály a társasház felújítási alapjának képzését, ennek mértékét és felhasználási módját előírja. Az erre vonatkozó és a fentiekben ismertetett rendeleti szabályok nem tartalmaznak a személyek alkotmányos alapjogaira rendelkezéseket.

A hitelviszonyokra vonatkozó rendeleti szabályozás alkotmányellenességének megállapítására nincs ok.

Ténybeli tévedés alapján támadja az indítvány a felújítási alapnak az OTP-nél történő kötelező elhelyezésére vonatkozó szabályt. Az OTP-nek ezt a korábban fennálló kizárólagos jogát az R. módosításáról szóló jogszabály megszüntette.

A pénzügyminiszteri rendelet kifogásolt rendelkezéseinek megsemmisítésére irányuló indítványt ezért az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 1992. május 25.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1526/B/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 54. számában.

34/1992. (VI. 1.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 354. §-ának: „...ha a károkozás a károsultnak a társadalmi életben való részvételét, vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti, illetőleg a jogi személynek a gazdasági forgalomban való részvételét hátrányosan befolyásolja.” szövegrészában foglalt rendelkezés alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A részbeni megsemmisítés folytán a törvény 354. §-a a következő szöveggel marad hatályban: „A károkozó köteles megtéríteni a károsult nem vagyoni kárát.”

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény végrehajtásáról rendelkező 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet 83. § (5) bekezdésének, továbbá a fegyveres erők, a fegyveres testületek és a rendészeti szervek kártérítési felelősségéről szóló 16/1978. (III. 1.) MT rendelet végrehajtásáról rendelkező 4/1978. (III. 5.) HM rendelet 6. § (4) bekezdésének: „...ha a károkozás a károsultnak a társadalmi életben való részvételét vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti.” szövegrészeiben foglalt rendelkezések alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

A részbeni megsemmisítés folytán a 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet 83. § (5) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „A munkáltató köteles megtéríteni a dolgozó nem vagyoni kárát.”, míg a 4/1978. (III. 5.) HM rendelet 6. § (4) bekezdésének hatályos szövege a következő: „A testület köteles megtéríteni a károsult nem vagyoni kárát.”

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 177. § (2) bekezdésének „...azzal összefüggésben merül fel, hogy a károkozás nyomán a munkavállaló társadalmi életben való részvétele vagy egyébként

élete tartósan vagy súlyosan megnehezül” szövegrészában foglalt rendelkezés alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A részbeni megsemmisítés folytán a törvény 177. § (2) bekezdése a következő szöveggel lép hatályba: „Meg kell téríteni a munkavállalónak azt a kárát is, amely nem vagyoni kár.”

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) az indítványozó által sérelmezett 354. §-a szerint: „A károkozó köteles megtéríteni a károsult nem vagyoni kárát, ha a károkozás a károsultnak a társadalmi életben való részvételét, vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti, illetőleg a jogi személynek a gazdasági forgalomban való részvételét hátrányosan befolyásolja.”

Az indítványozó álláspontja szerint az idézett szabályozás a felelősséget korlátozó részében alkotmányellenes, mert sérti az Alkotmány 7. § (1), 8. § (1), 54. § (1)–(2), 55. § (1) és (3), 58. § (1)–(2), 60. § (1)–(2) továbbá a 70/A. § (1) bekezdésében írt rendelkezéseit. Kérte ezért „A károkozó köteles megtéríteni a károsult nem vagyoni kárát” szövegrészt követő szűkítő tartalmú törvényi rendelkezés alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó nézete szerint a nem vagyoni kártérítés a személyiséget és a személyiségi értékeket oltalmazó jogvédelmi eszköz. Márpedig ilyen összefüggésben nem lehet a személyiséget ért sérelmeket kisebb súlyúnak tekinteni mint a vagyoni érdeksérelmeket. Ez a kíváncsalom szükségessé teszi, hogy a kártérítési igény érvényesítésének ne legyenek szigorúbb feltételei nem vagyoni személyiségi érdeksérellem esetében mint vagyoni károsodásnál. Rámutatott arra is, hogy a jogegyenlőség alkotmányos elvével áll ellentétben az a szabályozás, amely a gazdasági forgalomban részt nem vevő jogi személyeket teljesen elzárja nem vagyoni kárigényük érvényesítésétől.

II.

Az Alkotmánybíróság a szoros tartalmi összefüggés okán kiterjesztette az alkotmányossági vizsgálatot a más jogágakban szabályozott, illetőleg más jogszabályokban foglalt nem vagyoni kártérítéssel kapcsolatos rendelkezésekre is.

Az 1992. évi június 30-áig hatályos, a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény végrehajtása tárgyában alkotott 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet (a

továbbiakban: Mt V) 83. § (5) bekezdése szerint: „A munkáltató köteles megtéríteni a dolgozó nem vagyoni kárát, ha a károkozás a társadalmi életben való részvételét, vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti.”

Az 1992. évi július 1-jétől hatályos új Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 177. § (2) bekezdése szerint: „Meg kell térítenie a munkavállalónak azt a kárát is, amely azzal összefüggésben merül fel, hogy a károkozás nyomán a munkavállaló társadalmi életben való részvétele vagy egyébként élete tartósan vagy súlyosan megnehezül (nem vagyoni kár).”

A fegyveres erők, a fegyveres testületek és a rendészeti szervek kártérítési felelősségéről szóló 16/1978. (III. 1.) MT rendelet végrehajtása tárgyában alkotott 4/1978. (III. 5.) HM rendelet 6. § (4) bekezdése szerint: „A testület köteles megtéríteni a károsult nem vagyoni kárát, ha a károkozás a károsultnak a társadalmi életben való részvételét vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti.”

A szellemi alkotásokkal kapcsolatos törvényi rendelkezések, illetőleg a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény a jogintézményt önállóan nem szabályozzák, ezek a Ptk. szabályára tartalmazznak utaló rendelkezést.

III.

Az Alkotmánybíróság felfogásában a nem vagyoni kártérítés a polgári jog intézménye, ezért az alkotmányossági vizsgálatot a jogintézmény polgári jogi összefüggései tekintetében folytatta le. Megállapításait irányadónak tekinti az egyéb jogszabályokban foglalt rendelkezésekre is, figyelemmel arra, hogy e külön jogszabályokban az intézmény az „anyajogi” polgári jogi szabályokból csak átvételre került.

1. Jog-összehasonlító vizsgálatok igazolják, hogy a polgári jog, mint a polgárok autonómiájának elsődleges jogága, egyre inkább túlmegy a tiszta vagyoni viszonyok szabályozásán és a személyek személyhez fűződő jogait is – vagyoni jogaikkal egy sorban – védelem alá helyezi. A nem vagyoni kártérítés jogintézményében, amely a polgári jogi jogellenes cselekményekért való helytállás körébe tartozik, a felelősség a személyiségi jogok megsértésére reagál. Az autonómia biztosítását szolgáló személyiségi jogok viszont elválaszthatatlanok az alkotmányos szabadságjogoktól, így az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során ebből a szoros összefüggésből indult ki és ezt vizsgálta.

2. A nem vagyoni kárért való felelősséget a Ptk. 1977. évi reformja iktatta be (hozta vissza) a polgári jogba, mégpedig meghatározott tényállásokhoz kötött felelősséggént, egyszersmind a Ptk. 84. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a személyhez fűződő jogok vagyoni szankciójaként. Ennek nyomán – némi késéssel – került sor az intézmény bevezetésére más jogterületeken is. Az 1977. évi IV.

törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás szerint nem korlátozza a javaslat a felelősséget a testi épség és egészség sérelmének eseteire, bár a körülírt következmények jellegüknél fogva elsősorban a testi épség és egészség károsodásához tapadnak, de egyéb személyhez fűződő jogoknak (pl. a jó hírnévnek) megsértése is maga után vonhatja a javaslatban írt következményeket.

A nem vagyoni kártérítés tehát a polgári jogban nem keletkeztetett új felelősségi tényállást, hanem az a személyhez fűződő jogok megsértéséért járó felelősség alakzata, amelynek körében a jogellenesség a személyhez fűződő valamely jog megsértésében áll.

Ez azért lényeges, mert a nem vagyoni kártérítés jogintézménye egyébként olyan belső ellentmondásoktól és feszültségektől terhes, hogy az alkotmányossági kérdések a polgári jogi felelősségi rendszer kontextusában – az indítvánnyal ellentétben – csak kevésbé vizsgálhatók. A nem vagyoni károk ugyanis vagyoni mércével megmérhetetlenek, így a polgári jogi védelem módja – a kártérítés – a sérelemhez képest valójában inadekvát. A nem vagyoni károknak pénzbeli egyenértékük voltaképpen nincs is, így azok szoros értelemben vett megtérítéséről nem is lehet szó. Ezekhez az ellentmondásokhoz járul az a körülmény, hogy az intézmény történetileg büntetőjogi gyökerű.

A pénzbeli kártérítésnek a nem vagyoni károknál az a funkciója, hogy az elszenvedett sérelem hozzávetőleges kiegyensúlyozásáról olyan vagyoni szolgáltatás nyújtásával gondoskodik, amely az elszenvedett sérelemért körülbelül egyenértékű más nemű előnyt nyújt. Így a polgári jogi felelősség szempontjából a nem vagyoni kártérítés legfeljebb a vagyoni kár fikciós esete; ezért törekszik azt a jogalkotó meghatározott tényálláshoz kötött felelősséggént szabályozni és ezzel objektívnek megtartani (élet, társadalmi életben való részvétel megnehezülése).

A nem vagyoni kártérítés felelősségi alakzatkénti meghatározásában – mindezekre a szempontokra figyelemmel – a jogalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik. E szabadság alkotmányos határait csak az jelenti, hogy a felelősségi szabály nem vezethet személyek közötti megkülönböztetésre. Az ezen belül maradó célszerűségiméltányossági, vagy szakmai-technikai megoldások nem vetnek fel alkotmányossági kérdéseket. Felelősségi szabályként nem alkotmányellenes tehát az a konstrukció, amely – a jogintézmény szerkezeti ellentmondásaira is figyelemmel – a károsultnál jelentkező következményeket írja elő a nem vagyoni kártérítés feltételül.

3. Az Alkotmánybíróság azonban – összhangban az 57/1991. (XI. 8.) AB és a 9/1992. (I. 30.) AB határozatainak indokolásaiban kifejtett állásponttal – a nem vagyoni kártérítés esetében sem pusztán önmagában vizsgálta a normaszöveget, hanem tényként fogadta el a normának a bírói gyakorlat által tulajdonított tartalmát, s ezt az „élő” normatartalmat vetette össze az Alkotmánnyal. E jogintézmény tekintetében különösen indokolta ezt a vizsgálatot az a tény, hogy a nem vagyoni kártérítéssel összefüggésben a Legfelsőbb Bíróság Irányelvben foglalt

megállapításokat tett, márpedig az Alkotmány 47. §-a értelmében a Legfelsőbb Bíróság irányelvei és elvi döntései a bíróságok számára kötelezők.

3.1. A Legfelsőbb Bíróság a 21. számú Irányelvében pedig – amellyel a törvény rendelkezését nyelvtani értelemben megszorító korábbi 16. számú Irányelvét hatályon kívül helyezte – kifejtette, hogy az Irányelv hatályon kívül helyezésével lehetőséget kell adni – a jogszabály esetleges módosítása előtt is – a személyiség minden oldalú védelmét szolgáló, az erkölcsi értékeket szem előtt tartó, jogfejlesztő bírói gyakorlat kialakítására.

Az Irányelv e rendelkezésével – figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság és más bíróságok eseti döntéseiben már kifejezésre jutott törekvésre is – az általános személyiségvédelem a nem vagyoni kártérítés intézményének „élő” normatartalmává vált.

3.2. A nemzetközi jog-összehasonlítás is azt mutatja, hogy a modern jogokban a nem vagyoni kártérítés a személyiség növekvő jogi (polgári jogi) elismerésén nyugszik, s hogy a jogintézmény az általános személyiségvédelem eszköze. A személyiség ellen elkövetett sérelemközások (az ún. iniuriák) történetileg is a bíró szabad belátásán alapuló, becsült összegű „büntetést” vontak maguk után a modern jogokat megelőző abban a korban, amikor a büntetés és a kártérítés éles megkülönböztetése még hiányzott. A klasszikus liberális kor a polgári jogot tiszta vagyoni jognak fogta ugyan föl, de már a századforduló idején a polgári jogban az autonómia biztosítását egyre erőteljesebben látták el a személyiség jogok is. Az ezekkel általánosodott személyiségvédelem a személyiség sérelmére a polgári jogon belül az erkölcsi kártérítéssel reagált, s ma már az egész világon megfigyelhető, hogy a nem vagyoni kártérítés – kifejezetten erkölcsi értékalkotó feladatot is ellátva, összhangban a magyar Legfelsőbb Bíróság Irányelvében kifejtettekkel – a személyiségvédelmet szolgálja.

Az Alkotmánybíróság ezért a nem vagyoni kártérítés polgári jogi szabályozása alkotmányosságának a vizsgálatánál súlyának megfelelően értékelte a jogtörténeti és jog-összehasonlító vizsgálattal és tudományosan is igazolt azt a tényt, hogy az intézmény a személyiséget ért sérelmek esetére rendelt polgári jogi jogvédelmi eszköz. Így az Alkotmánybíróság értelmezésében is a nem vagyoni kártérítés alkalmazásának feltétele, az erre vonatkozó igény jogalapja valamely személyiségi jog megsértése.

4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, azaz egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, vagyis az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok

és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni [9/1990. (V. 25.) AB határozat]. Más helyen az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való, az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált jogot az Alkotmánybíróság az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Rámutatott arra, hogy az általános személyiségi jog „anyajog”, amely forrása az egyéb, nevesített és nem nevesített személyiségi jogoknak [8/1990. (IV. 23.) AB, 23/1990. (X. 31.) AB határozatok].

4.1. Az általános személyiségi jog alkotmányos összefüggésében a jognak (így a polgári jognak is) nemcsak az egyes (egyedi) személyeket kell egyenlő méltóságú személynek tekinteni és kezelni, hanem magának a személyiségnek a különböző szintjeit és tartalmi vonatkozásait tekintve sem lehet különbséget tenni.

A személy általános személyiségi joggal védett meghatározott dimenzióit illetően sem nyugodhat tehát a jogok elosztása olyan szempontokon, amelyek a személyeket mint tulajdonosokat, mint vagyoni jogok alanyait, mint névvel, küllemmel, személyes adatokkal, nem nevesített személyiségi jogokkal stb. rendelkező személyeket nem egyenlőként kezelik. Az egyenlő méltóság alapjogán esik csorba, s ezért alkotmányellenes, ha a jog (itt a polgári jog) a személyiség valamely (jogi értelemben strukturált) rétegét, tartalmi vonatkozását kedvezményezi, fölébe helyezi egy másiknak, illetőleg, ha egyes személyhez fűződő jogok tekintetében tartalmilag kirekesztő szabályozással él.

4.2. Az azonos személyi méltóság alkotmányos jogából az következne, hogy a polgári jog a személyek személyhez fűződő jogait a személyek tulajdonosi és egyéb vagyoni jogaival egy sorban (egyenlő súllyal) védje, mert a Ptk. 75. § (1) bekezdése mindenkit arra kötelez, hogy a személyhez fűződő jogokat tiszteletben tartsa, s kimondja, hogy e jogok a törvény védelme alatt állnak. A Ptk. 2. § (1) bekezdése pedig a generálklauzula szintjén határozza meg, hogy a törvény védi a személyek vagyoni és személyhez fűződő jogait, továbbá törvényes érdekeit.

A támadott törvényi szabályozásból azonban az egyenlő súlyú védelem nem következik. A tulajdonosi és egyéb vagyoni jogokat ugyanis a polgári jog azzal, hogy minden jogellenes károkozást szankcionál – azaz a károkozás általános tilalmát mondja ki – a teljes kártérítés elvével védi (és nem különböztet aszerint, hogy a kár jelentős, avagy bagatell összegű).

A nem vagyoni kártérítés intézményénél viszont a helyzet egészen más, ez a jogintézmény a kártérítési jogon belül nem értelmezhető. Itt ugyanis nincs vagyoni kár, és ezért nem lehet szó „teljes”, illetőleg „nem teljes” kártérítésről sem. A jogellenesség alapja ennél fogva itt nem is a károkozás, hanem a személyhez fűződő jogsértés. A nem vagyoni kártérítés követelhetőségét ugyanakkor a polgári jog a jogsértés következményei szerint differenciálja, azaz a személyek személyhez fűződő jogait csak a jogsértés hatása szerint részesíti vagyoni védelemben, s a nem vagyoni

kártérítést a jogi szabályozásban – a következményeket tekintve – a súlyosabb esetekre korlátozza. Ez a szabályozás az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalmába ütközik, azaz személyek közötti egyéb helyzet szerinti diszkriminációt valósít meg azáltal, hogy az általános személyiségi joggal védett személyek között olyan ismérvek alapján differenciál, amelyek a személyiségi jogsértésnek nem szükségszerű feltételei.

A társadalmi életben való részvétel, vagy egyébként az élet tartós vagy súlyos megnehezülésének a nem vagyoni kártérítés alapjakénti feltétele önkényes határvonal. Mivel a nem vagyoni kártérítés a személyiség megsértését hivatott szankcionálni, azok az ismérvek, amelyek alkalmazhatóságát külső jelekhez kapcsolják, a személyiségvédelem alkalmatlan kritériumai és szükségtelen korlátai. Ezek a törvényi feltételek olyan látszólagos külső jelek, amelyek nem alkalmasak az intézményt objektívnak megtartani; ezek alapján tehát nem lehet a nem vagyoni sérelem fennállása vagy elutasítása között alkotmányosan különböztetni. Ha a polgári jog elismeri a nem vagyoni kártérítést a személyiségvédelem eszközeként – mivel annak alkalmazásához objektív kritériumokat nem lehet felállítani –, azt nem kötheti olyan külső feltételekhez, amelyek szükségtelenek és önkényesek. Nemcsak a kár nagysága, de maga a személyi kár bekövetkezte is becslésen alapul, amelynek objektív mércéje nincs, s amelyet éppen ezért a jogi szabályozásban alkotmányosan nem lehet a következményekhez igazítani. Ebben egyedül a bíróságok józanságának, személyes elkötelezettségének és mértéktartásának lehet meghatározó szerepe.

A jognak azonban egyenlően – és nem a jogsértés súlya szerint – kell minden személyiségi jogot védelmeznie, s ha a személyiséget a kártérítés szankciójával védi, akkor annak a következményekhez igazodó megszorításával a személyeket már nem egyenlő méltóságú személyként kezeli, következésképpen az ilyen önkényes határvonal az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált „általános személyiségi jog” alkotmányos értékét sérti. A jogkorlátozás egyben ellentétes az Alkotmánynak a jogok egyenlő elosztását rendelő 70/A. § (1) bekezdésében írt rendelkezésével és ezért is alkotmányellenes.

4.3. Személyek közötti megkülönböztetést jelent különösen, hogy a nem vagyoni kártérítés „élő” jogként szinte kizárólag csak az egészséghez és testi épséghez való alkotmányos jogok védelmére szolgál; a becsület, a jó hírnév sérelme és más hasonló hagyományos iniuriák, a szabadságjogok, vagy akár a modern információs önrendelkezési jog, továbbá az egyéb nevesített és nem nevesített személyiségi jogok megsértése esetére azonban – a törvényi szűkités folytán – nem vagy csak kivételesen alkalmazható, annak ellenére, hogy a Legfelsőbb Bíróság Irányelve szerint is az intézmény a személyiségi jogok – napjainkban egyre hangsúlyozottabban jelentkező – védelmét hivatott biztosítani.

Azzal, hogy a támadott törvény a társadalmi életben való részvétel vagy egyébként az élet tartós vagy súlyos megnehezítését alkalmazhatósági feltételként

írja elő, a sérelmet szenvedett személy testét, egészségét, illetőleg a testi épséghez, egészséghez való alkotmányos jogait nagyobb védelem alá helyezi, mint magát a tulajdonképpeni személyiséget. Minthogy a személyiségi jogok elválaszthatatlan összefüggésben vannak az alkotmányos alapjogokkal, a személyiség értékességében jelentkező ez a törvényi megkülönböztetés az alapjogok védelmét tekintve is különbségtételhez vezet. Márpedig az általános személyiségi jog, mint az ember értékminőségének a kifejeződése, olyan általános értéket testesít meg, amelynek garanciális védelmét alkotmányosan nem lehet e személyiséget alkotó egyes vonatkozások értékelésétől függővé tenni, hanem annak védelmét (az állammal, illetőleg másokkal szemben) általánosan, s a személyiség tartalmi elveit tekintve egyenlően (egyenlő feltételekkel) kell a törvényi szabályozás szintjén biztosítani. Az egyenlő, teljes és korlátozhatatlan jogképesség (Ptk 8. §-a) elvéből az következik, hogy a személyiség jogi védelme – a jogkövetkezmények között különböztetve – jogalkotási úton nem korlátozható csak az ún. súlyosabb esetekre.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. Ez történetileg kezdetben csak az egyenlő jogképességet jelentette, a modern alkotmányokban és alkotmánybíróági gyakorlatban azonban már a méltóságban foglalt egyenlőség kifejeződik az abból eredő további jogokban is. Ennek az egyenlőségnek pedig érvényesülnie kell az alkotmányos jogvédelem síkján. A testi épség és egészség joga nem értékesebb vagy védelemre érdemesebb jog az individuális szabadságjogoknál vagy például az önrendelkezési jognál. Az egyenlő védelemre való jogot az emberi méltósághoz való jogban bennefoglalt egyenlőség garantálja. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében írt egyenlő méltóságból folyó egyenlőség alkotmányos elvét ezért is sérti az a jogszabályi rendelkezés, amely a nem vagyoni kártérítést csak a tartós vagy súlyos következményekkel járó személyiségi jogsértésekre korlátozza.

Ez a fajta szabályozás egyben diszkriminatív is, mert a megrágalmazottat, a becsületében, személyes vagy lelkiismereti szabadságában megsértettet stb. annak bizonyítására kényszeríti, hogy élete, társadalmi életben való részvétele tartósan vagy súlyosan megnehezült, míg a testi épségét elvesztett, a „testi” jogában megsértett károsult esetében a társadalmi élet, vagy egyébként az élet elnehezülésének a közönséges élettapasztalatokból is nyilvánvaló tényét többnyire nem is kell külön bizonyítani. Hiányzik tehát a személyiségi jogvédelem ott, ahol az elnehezülés nem bizonyítható vagy be sem következett. A jogi szabályozás tehát e vonatkozásban is egyéb helyzet szerint diszkriminál, ez pedig az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerint megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.

5. A jogi személy gazdasági forgalomban való részvételét hátrányosan befolyásoló károkozásnak a nem vagyoni kártérítés feltételül szabó törvényi előírása két összefüggésben is érintkezik a jogegyenlőség alkotmányos elvevel. A meg nem engedett megkülönböztetés egyfelől a természetes személyek es jogi személyek

szélesebb összefüggésében, másfelől a jogi személyek közötti különbségtételben nyilvánul meg.

5.1. Az Alkotmánybíróság – többek között – a 18/1992. (III. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 70/A. §-a az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja ugyan a megkülönböztetést, ez azonban nem jelenti azt, hogy kellő súlyú alkotmányos indokok hiányában – ugyanazon tárgyi összefüggésben – akár a magánszemélyek, akár a jogi személyek kedvezményezésének a másikkal szemben alkotmányos alapja lenne (lehetne). Ez tehát azt is jelenti, hogy a szabályozásban az azonos tényállás lényeges elemére nézve – a diszkrimináció tilalma folytán – a magánszemélyekre és jogi személyekre nézve is egyenlőségnek kell fennállnia.

Az egyenlőségnek ezt az alkotmányos követelményét sérti, hogy a jogi személyek nem vagyoni kára dogmatikailag is, de a normának a bírói gyakorlatban állandóan és egységesen tulajdonított „élő” normatartalmát tekintve is „üres” tényállás, amelynek alkalmazási területet azért nem lehet találni, mert a gazdasági forgalomban való hátrány olyan (többnyire általános) vagyoni kár, amely a személyiségi jogok körén kívül esik.

Más lenne természetesen a tényállás alkotmányos megítélése, ha itt is társadalmi életről szólna a törvény. A gazdasági forgalom hátránya azonban fogalmilag vagyoni kár, így a jogalkotó a magánszemélyekkel szemben minden jogi személyt kizár a nem vagyoni kár intézményéből. De ha nem is így lenne, a támadott törvényi rendelkezés, mivel a nem vagyoni kártérítés feltételeit a magánszemélyek és a jogi személyek vonatkozásában eltérő ismérvek szerint határozza meg, ebben az alanyi és tárgyi összefüggésben személyek közötti olyan megkülönböztetést jelent, amely alkotmányosan megengedhetetlen. Az eltérő szabályozásnak nincs kellő súlyú alkotmányos indoka, így az sérti a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alkotmányi rendelkezést (Alkotmány 70/A. §), ezért az alkotmányellenes.

5.2. Az Alkotmánybíróság már a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 70/A. §-ának jogegyenlőségi tétele nemcsak a magánszemélyek viszonyaira, hanem a jogoknak a jogi személyek közötti elosztására is vonatkozik. Következésképpen az a szabályozás, amely csak a gazdasági forgalomban részt vevő jogi személyek tekintetében ismeri el a nem vagyoni kárt, alanyok közötti diszkriminatív megkülönböztetést jelent, s ezért alkotmányellenes. A támadott törvényi rendezéssel a gazdasági forgalomban részt nem vevő jogi személyek ki vannak zárva a nem vagyoni kárból. A gazdaság alanyai és a gazdasági tevékenységet nem folytató szervezetek (egyházak, karitatív, politikai stb. szervezetek) közötti megkülönböztetésnek a személyiségi jogokat védő nem vagyoni kártérítés intézményét tekintve alkotmányos alapja nincs, mert az adott tényállás lényeges

elemére nézve – a személyiségi jogok védelmét illetően – az Alkotmány 70/A. §-a alapján egyenlőségnek kell fennállnia.

Arra is utal az Alkotmánybíróság, hogy ha fogalmilag létezne a gazdasági forgalomban nem vagyoni kár – ami a kifejtettek alapján nem igazolható – akkor a különböző monopolszervezetek (MÁV, Posta, nemzeti légitársaság stb.) kirekesztése is megállapítható lenne, mert ezek a szervezetek se tudnának – bármilyen jogsértéssel összefüggésben – gazdasági forgalomban való elnehezülést bizonyítani.

A gazdasági forgalomban részt vevő és monopolszervezetnek nem minősülő jogi személyek tekintetében a kedvezményezésnek – az egyéb jogi személyekkel szemben – alkotmányos alapja nincs, így a szabályozásnak ez a szűkebb összefüggése is tartalmilag meg nem engedett diszkriminációt valósít meg, ezért alkotmányellenes.

6. Az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában (abortuszhatározat) kifejtette, hogy az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó állami kötelezettség nem merül ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell a jogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az államnak az alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket valamennyi alapjoggal összefüggésben kell kezelnie és védenie. Ennek során az államnak az alapjogok összhangját is elő kell mozdítania.

Az Alkotmány ún. alapjogi fejezetében foglalt alapvető szabadságjogok – a szoros összefüggés folytán – magukba foglalják a polgári jogi személyiségi jogokat. A személyiségi jogok a nem vagyoni kártérítés szankciója révén nyilvánvalóan nagyobb súlyt kapnak, általa az alkotmányos alapjogok védelme is kiteljesedik. Az államnak tehát úgy kell kialakítania az egyes alapjogok megvalósításához és védelméhez szükséges jogszabályi feltételeket, hogy ezzel az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében foglalt első rendű köteletségének eleget tegyen. Ez a szerep felel meg a nemzetközi standardra való átállás követelményének és annak – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált – jogállamisági kívánalomnak is, hogy az állam a jogi szabályozásban az alapjogok legkedvezőbb érvényesülését tegye lehetővé. Az alanyi alapjogok biztosításának és érvényesülésének pedig garanciális feltétele azok kiterjedt, hatékony és intézményes védelme. Az állam tehát az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében rendelt alkotmányos kötelezettség alapján köteles a személyiségvédelem teljes körű – és az alapjogok oltalmazásának lehető összhangját is biztosító – jogszabályi feltételeit megteremteni. Az e kötelezettséget csak részben teljesítő, s az alapjogok védelmét illetően megkülönböztetésre is vezető szabályozás az Alkotmány 8. § (1) bekezdésének rendelkezését sérti, s ezért alkotmányellenes.

7. Az Alkotmánybíróság a 12/1991. (IV. 11.) AB határozatában – más összefüggésben ugyan, de ugyancsak a nem vagyoni kártérítéssel kapcsolatban – kimondta, hogy a kártérítési rendszert a károsult szempontjából egységes rendszer-

ként kell kezelni és e rendszeren belül a jogi szabályozás nem járhat azzal a következménnyel, hogy a károsult véletlenszerű körülmények miatt kerülhessen előnyösebb vagy hátrányosabb helyzetbe. A nem vagyoni és a vagyoni kártérítés szabályai között, továbbá a nem vagyoni kártérítés szabályozási koncepcióján belül – a kifejtettek szerint – különbségtétel érvényesül, így a hatályos jogi megoldás az Alkotmánybíróság által korábban kidolgozott ezen elvekre tekintettel is alkotmányellenes. A nem vagyoni kártérítés feltételeinek fennállása, a személyiségi jogsértés – e jogkövetkezményt is kiváltó – súlyossága és komolysága kérdésében a törvényhozó különbségtételt alkotmányosan nem tehet. Mindezeknek a kérdéseknek az eldöntése – az egyedi tényállások elbírálása során – a bíróságok jogalkalmazási tevékenységére tartozik.

IV.

Az Alkotmánybíróság a kifejtett indokokra figyelemmel az indítványt alaposnak találta és a támadott jogszabályi rendelkezést – annak alkotmányellenessége megállapítása mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 40. §-a alapján megsemmisítette. A nyilvánvaló összefüggés folytán vizsgált egyéb törvényi rendelkezések korlátozó, megszorító tartalma tekintetében ugyancsak alkotmányellenességet állapított meg és döntött e jogszabályhelyek megsemmisítéséről is.

A törvényhozó a Munka Törvénykönyvéről új törvényt alkotott, amely 1992. évi XXII. törvény csak 1992. július 1-jével lép hatályba, a törvényt azonban a törvényhozó a Magyar Közlönyben kihirdette. A még nem hatályos törvény 177. § (2) bekezdése a nem vagyoni kártérítést a megsemmisített többi jogszabályi rendelkezéssel tartalmilag azonosan szabályozza. A részbeni megsemmisítés folytán a törvény érintett rendelkezése a határozatban megállapított szöveggel lép hatályba.

Az Alkotmánybíróság az ABtv. 41. §-a alapján rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 1992. május 26.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1556/B/1990.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 55. számában.

35/1992. (VI. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítvány ügyében az Alkotmánybíróság meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-jéig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I. Az indítványozó 1991. március 18-án kelt, az Alkotmánybírósághoz intézett beadványában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kérte a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény megalkotását illetően. Az indítványozó szerint e jogok törvényi rendezése nemzetközi jelentőségű, a kisebbségi jogok érvényesítésének formái azonban sem jogi, sem pedig politikai szempontból nem tisztázottak. Véleménye szerint, bár az Alkotmány 68. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők, de képviselőik sem a jelenlegi Országgyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviselői testületeiben nem biztosított.

II. Az Alkotmánybíróság eljárásának korábbi szakaszában az Országgyűlés elnökétől és az igazságügy-minisztertől kapott tájékoztatásra figyelemmel, továbbá azért, mert a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadására belátható időn belül számítani lehetett, 1991. július 8-án kelt, 814/E/1991. számú végzésével eljárását 1992. január 1-jéig felfüggesztette.

Az Országgyűlés a törvényt azonban eddig az időpontig sem fogadta el.

III. Bár az Alkotmánybíróság vizsgálatát kezdeményező indítvány az Alkotmány 68. §-ának többi bekezdésében foglalt rendelkezésekre nem terjed ki, a közöttük

fennálló szoros összefüggés folytán az Alkotmánybíróság hivatalból vizsgálta az Alkotmány 68. § (1), (2), (4) és (5) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseket is a mulasztás kérdésével összefüggésben.

Az Alkotmány 68. § (1) bekezdése kimondja: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők”, míg a (2) bekezdés megállapítja: „A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.” Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőknek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétét külön is megnevezi. A képviselő szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.

Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 12. § (5) bekezdése megállapítja: „A helyi képviselők és polgármesterek általános választásán a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje kisebbségének helyi szószólójává válik. Amennyiben nem tagja a képviselő-testületnek, annak ülésein tanácskozási joggal részt vehet. Egyéb jogosítványait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szabályozza.” Ez a törvény azonban mindmáig nem került elfogadásra.

A nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviselétének törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon. Az Alkotmány 68. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre, aminek feltételeit és körülményeit törvényi rendelkezés mindmáig nem rendezi.

Az Alkotmány 68. § (5) bekezdése kimondja, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához minősített többség – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata – szükséges, ami kifejezi azt a kiemelkedő fontosságot, amelyet az Alkotmány a kisebbségi jogok törvényi szabályozásának tulajdonít.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzet fennállását, és a törvényhozást felhívta arra, hogy mulasztását 1992. december 1-jéig pótolja. A törvényalkotó szabadságában áll, és annak mérlegelése alá tartozik, hogy jogalkotói feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz eleget. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt, annak kiemelkedő fontossága miatt, minősített – kétharmados – többséggel kell meghoznia.

A határidő megállapításánál az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy – a törvényi szabályozás előkészítése már előrehaladott szakaszába érkezett, továbbá arra, hogy olyan kiemelkedő fontosságú törvényi szabályozásról van szó, amelynek

a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek jogait és ezek között képviselését biztosítani kell.

Budapest, 1992. június 2.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 814/E/1991.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 59. számában

36/1992. (VI. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a miniszterelnöknek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján – Dr. Kilényi Géza, Dr. Schmidt Péter és Dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdése h), i) és m) pontja, valamint a 30/A. § (2) bekezdése értelmezése alapján a köztársasági elnök kinevezési jogkörét illetően – a feltett kérdésekből nyert azon alkotmányjogi problémák vonatkozásában, amelyek elvont alkotmányértelmezéssel megválaszolhatók – az alábbiakat állapítja meg:

1. A köztársasági elnök – ha a kinevezéshez megkívánt törvényi előfeltételek fennállnak – akkor tagadhatja meg a kinevezést, ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná. Utóbbi szempontból a köztársasági elnök kizárólag a személyre tett javaslatot vizsgálhatja felül. A kinevezési jogkör alkotmányos gyakorlásának feltételeit nem lehet kiterjesztően értelmezni.

Az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát a köztársasági elnök a kinevezési jog gyakorlásával összefüggésben akkor állapíthatja meg, ha alapos okkal arra következtet, hogy a személyre tett javaslat teljesítése miatt a kinevezéssel érintett szerv alapfeladatainak ellátására – beleértve a szerv működésével kapcsolatos alapvető jogok intézményes védelmét is – képtelenné válnék.

A kinevezés megtagadásával a köztársasági elnök az államszervezetnek a kinevezéstől alapos okkal várható, másként el nem hárítható, azonnal és közvetlenül fenyegető zavara esetén élhet. A kinevezés megtagadása nem használható fel olyan elvont – a konkrét személyi javaslattól függetlenül is fennálló – veszélyek kiküszöbölésére, amelyek az államszervezet demokratikus működését érintő jogi szabályozás hézagossá válásából vagy a jogi garanciák hiányából adódnak. Ezek orvoslására a köztársasági

elnöknek az Alkotmányban biztosított más eszközök állnak rendelkezésére.

2. A köztársasági elnök a kinevezés vagy felmentés törvényi előfeltételeinek teljesülésén túlmenő további feltételeket nem támaszthat.

3. A köztársasági elnök a felmentést köteles megtagadni, ha a jogszabályi előfeltételek nem teljesültek. A kinevezés tartalmi okból való megtagadásának feltételei a felmentésre értelemszerűen akkor alkalmazhatók, ha a felmentett személy hatáskörét vagy feladatát újabb kinevezési aktus közbejöttes nélkül olyan személy gyakorolná, akire nézve fennállanak a kinevezés megtagadásának feltételei.

4. A kinevezési javaslat teljesítését elutasító döntésből ki kell tűnnie, hogy a javaslatot a köztársasági elnök mely jogszabályi feltétel hiánya miatt utasította el; illetőleg ki kell tűnniük azoknak a tényeknek, amelyekből a köztársasági elnök alapos okkal arra következtetett, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.

Az Alkotmánybíróság az indítvány 1. kérdésének harmadik alkérdését teljes egészében, az 1. kérdés első és második alkérdését pedig annyiban, amennyiben elvont alkotmányértelmezéssel nem válaszolhatók meg, visszautasítja.

Ezt a határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A miniszterelnök az Alkotmány 30/A. §-ának értelmezését az alábbi szempontokból kérte:

„1. A köztársasági elnök kinevezési, illetve felmentési jogkörének gyakorlása szempontjából

– megvalósulhat-e az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavara közvetetten, egy szabadságjog sérelme által,

– az államszervezet demokratikus működésének fogalma magában foglalja-e az egész társadalom demokratikus működését, beleértve az egyes szabadságjogok maradéktalan érvényesülését is, vagy csak a szűkebb államszervezethez tartozó, a törvényhozói, a bírói és a végrehajtói hatalmat gyakorló szervek működését,

– jelentheti-e sajtószabadság sérelmét a miniszterelnök a közszolgálati tájékoztatói eszköz vezetője felmentésére irányuló, a hatályos törvényi rendelkezéseknek megfelelően előterjesztett javaslatának teljesítése.

2. Támaszthat-e a köztársasági elnök feltételeket (például egy törvény elfogadását) a kinevezési, illetve felmentési javaslat teljesítésével kapcsolatban.

3. Felmentésre irányuló előterjesztés esetén mire terjed ki a köztársasági elnök mérlegelési jogköre (tekintettel az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban foglalt, a kinevezés esetében fennálló, korlátozott mérlegelési jogkörre).

4. A kinevezési, illetve felmentési javaslat teljesítésének megtagadása esetén terheli-e és milyen körben a köztársasági elnököt indokolási kötelezettség.”

A köztársasági elnök írásban fejtette ki álláspontját az indítványban felvetett kérdésekkel kapcsolatban. Ennek lényege a következőkben foglalható össze:

1. Az államszervezet akkor működik demokratikusan, ha a demokratikus jogállamiság és az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányos rend fenntartása és működtetése alapvető követelményként magában foglalja a szabadságjogok tiszteletben tartását és védelmét. Egy szabadságjog megsértése ugyanolyan súlyú indok lehet az államszervezet demokratikus működése zavarának megállapítására, mint az intézmények tevékenységének fennakadása.

2. A köztársasági elnöknek az államszervezet demokratikus működése feletti, az Alkotmány 29. § (1) bekezdésébe foglalt „örkődése” fékként, ellensúlyként, „holtpontra átlendítőként” beilleszkedik az államszervezet működésébe. Az alkotmányosság őrzése a köztársasági elnök feladatkörében más területen, más időben és más eszközökkel valósul meg mint a többi hatalmi ág jog- vagy alkotmányvédő tevékenysége. Az elnöki alkotmányvédelem létét éppen az indokolja, hogy jogszerű cselekvés is ellentétbe kerülhet valamely alkotmányban rögzített, demokratikus alapelvvel. Ezért az elnök feladatkörébe tartozik annak mérlegelése, vajon konfliktusban van-e az államszervezet működése az alkotmányos elvekkel, valamint az is, hogy az elveket érvényesítse politikai döntéseiben.

3. Nem véletlen, hogy a közszolgálati tömegkommunikációs eszközök vezetőinek kinevezési rendjét – és ebben a köztársasági elnök feladatát – az Alkotmány nem az egyszerű „államtitkári jellegű” kinevezések között, hanem a sajtószabadság elvének elismerése és védelme keretében, kétharmados törvény eszközével rendeli rendezni. Míg az egyszerű „államtitkári jellegű” kinevezéseknél a kinevezési jog gyakorlásának tartalma általában a kinevezés vagy felmentés megtagadásának jogát foglalja magában, addig az Alkotmány 61. § közzétételével az 1990. évi LVII.

törvényben szabályozott kinevezés körében az alkotmányosság őrzésének feladat-ként történő előírása a köztársasági elnök köteletségévé is teszi a kinevezés vagy a felmentés megtagadását, ha az Alkotmány intenciója szerinti konszenzus meglétét nem észleli.

4. A közmédia szabadsága csak a pártatlanságban nyilvánulhat meg. Ezt a pártatlanságot úgy biztosították, hogy a médiumok működési rendjét az Alkotmány kétharmados törvénnyel rendelte szabályozni, a médiavezetőket pedig a pártok között létrejött egyetértés alapján nevezték ki. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi speciális körülmények között a közmédia szabadságát törvényi rendelkezések helyett a pártok közötti megállapodás biztosítja, a médiaelnökök kinevezésére, felmentésére konszenzust nem teremtő előterjesztésnek vagy ilyen előterjesztések sorozatának teljesítése azt a súlyos veszélyt foglalja magában, hogy egy alapjog, a sajtószabadság alkotmányellenes korlátozást szenved. Ez pedig az alkotmányosság-nak, az államszervezet működése specifikusan demokratikus voltának az Alkot-mányban is nevesített esetekhez fogható súlyos zavarát jelenti.

II.

1. Az Alkotmánybíróság már két határozatában foglalkozott a köztársasági elnök kinevezési jogköre értelmezésével [48/1991. (IX. 26.)] AB, a továbbiakban 1. ABh, és 8/1992. (I. 30.) AB, a továbbiakban 2. ABh). Ez a tény nem zárja ki az Alkotmány 30/A. §-ának további értelmezését.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásában értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket – mint például a pozitív diszkrimináció feltételeit, vagy az alapjog-korlátozás határait – alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja az Alkotmánybíróság. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük.

Az elvont alkotmányértelmezés tételesen megfogalmazott és mindenkire nézve kötelező. Nincs azonban eljárásjogi akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a már értelmezett alkotmányi rendelkezés további részkérdéseiben további önálló, elvont alkotmányértelmezési határozattal állást foglaljon. Természetesen az újabb, részletesebb értelmezés a határozat közzétételével válik csak kötelezővé. A későbbi értelmezésnek figyelemmel kell lennie a korábbi – kötelező – értelmezésre, felhasznál-

nálhatja annak megállapításait, de következtetéseit az Alkotmányból kell levezetnie, és nem épülhet kizárólag a korábbi értelmező határozatra.

Az elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben való állásfoglalássá. Az egyedi problémához túl szorosan kötődő kérdésre nem is adható megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazandó válasz. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jelen ügy első kérdésének alkérdéseiben nem minden tekintetben válik el az alkotmányértelmezéssel megválaszolható alkotmányjogi probléma az indítvány mögötti konkrét ügy kérdéseitől. Ezért az Alkotmánybíróság csakis a kérdésekből nyerhető, valódi alkotmányértelmezési problémákkal foglalkozott.

2. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a köztársasági elnök kinevezési jogát értelmező korábbi határozataival összhangban hozta meg. Az Alkotmány 30/A. § vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésében alapvető jelentőségű az 1. ABh. Ez a határozat ugyanis nem csupán a kinevezési jogkörrel foglalkozott, hanem feltárta az elnöki jogállás természetét, elemezte az Alkotmányban biztosított elnöki döntések fajtáit és azok jellemzőit, és ennek alapján meghatározta az önálló politikai döntés fogalmát. Tisztázta a határozat a köztársasági elnök politikai és jogi felelősségének viszonyát is.

3. A köztársasági elnök jogkörét érintő alkotmányértelmezésnek a köztársasági elnök alkotmányos jogállásából kell kiindulnia. Az Alkotmánybíróság már korábban megállapította: „A köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, önálló államfői hatásköre van. Az Alkotmányból nem vezethető le olyan konstrukció, hogy a végrehajtó hatalom élén a Kormány és a köztársasági elnök állna, akik egymást kölcsönösen korlátozva és ellensúlyozva konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartoznék egyedül a Kormány hatáskörébe. Éppen ellenkezőleg: a köztársasági elnöknek az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésében kifejezetten deklarált sérthetetlensége, azaz az Országgyűléssel szembeni politikai felelősségviselésének hiánya kizárja az ilyen közös hatalomgyakorlás jogi alapját.” (1. ABh)

Az Alkotmány 29. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett. E feladatok egyike sem hatásköri szabály. Az államszervezet demokratikus működése feletti örökdedést az Alkotmányban meghatározott egyes hatáskörökben, azok feltételei szerint látja el a köztársasági elnök. Az Alkotmány szóhasználata is kifejezi a köztársasági elnök feladatának sajátosságát az alkotmányosság védelmében. Az Országgyűlés, a Kormány, a bíróságok „védik” és „biztosítják” az alkotmányos rendet, valamint az állampolgárok jogait; ezt a funkciót az egész társadalom vonatkozásában, saját cselekvésükkel látják el. Ezzel szemben a köztársasági elnök csupán az államszervezet demokratikus működése felett „örökdik”, vagyis sem

sérelem esetén, sem a jogok biztosítása céljából nem maga cselekszik, hanem általában más szervhez fordul, vagy ha maga cselekszik, az elnöki döntésért más szerv vállalja a politikai felelősséget. Csakis így maradhat pártatlan, a „nemzet egységének kifejezése” így lehet összhangban az „örködéssel”.

Az Alkotmány kivételesen olyan döntési jogkörrel is felruhazza az elnököt, amely szerint a döntése végleges, más szerv által felül nem bírálható, s amelyért semmilyen más szerv nem vállalja át a politikai felelősséget. Ilyen „önálló politikai döntést” hoz a köztársasági elnök, ha kinevezési vagy jóváhagyási jogkörének gyakorlása során tartalmi okból megtagadja a kinevezést vagy a jóváhagyást. Az 1. ABh-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést, illetve a jóváhagyást, ha észleli, hogy az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek. Ezenkívül csak akkor alkotmányos a kinevezési jog megtagadása, ha a köztársasági elnök alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan megzavarná. Az utóbbi szempontból a köztársasági elnök kinevezés esetén kizárólag a személyre tett javaslatot, jóváhagyás esetén pedig kizárólag a mindenkorli előterjesztés tartalmát vizsgálhatja felül.

III.

1. kérdés

„Az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavara” kritérium két forrásból származik. Az egyik az Alkotmány 29. §-a, amely szerint a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett. A másik forrás az Alkotmányban található önálló politikai döntések elemzése, amelyek közös jellemzője, hogy akkor kerül sor rájuk, amikor az államszervezetben súlyos zavar támadt.

1. Az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés nem hatásköri szabály; az elnök ezt a feladatát az Alkotmányban meghatározott különböző jogkörei gyakorlásával láthatja el. Az „őrködés” megtestesülhet kifejezetten ellenőrző jogkörben, mint pl. a törvények kihirdetéséhez kapcsolódó visszaküldési, vagy Alkotmánybíróság előtti indítványtételi jogban. őrködhet az elnök népszavazás vagy törvény kezdeményezésével is. Az őrködés nem tételezi fel az államszervezet válságát, hanem – mint ahogy a 2. ABh megállapítja – része az államügyek szokásos menetének, s benne a köztársasági elnök saját joggyakorlásának. Az Alkotmány 29. §-ában megjelölt funkció tehát önmagában nem ad semmilyen tartalmi elemet annak megállapításához, hogy mi minősülhet az államszervezet működése súlyos zavarának.

A fentiek szerint az elnök bármely jogköre összefüggésbe hozható az örködési funkcióval. Következésképp az Alkotmány egyetlen elnöki jogkörre nézve sem zárja ki azt, hogy annak keretében örködési funkcióját gyakorolja. Vonatkozik ez azokra az elnöki jogkörökre is, amelyeket külön törvény állapít meg. Ezért nem következett az Alkotmánybíróóság a kinevezési jogkör gyakorlásához főszabályként megkövetelt miniszterelnöki (miniszteri) ellenjegyzésből arra, hogy a kinevezés pusztán formalitás lenne, hanem megállapította, hogy ez a jog a kinevezés tartalmi okból való megtagadásának jogát is magában foglalja.

Hogy erre mikor van joga a köztársasági elnöknek, az önálló politikai döntések feltételeinek elemzéséből állapítható meg. A kinevezés formai okból való megtagadásának kötelezettsége viszont – amennyiben az elnök a jogszabályi feltétel hiányát a rendes ügymenethez szükséges gondossággal észleli – egyedül az Alkotmány 29. §-ából levezethető.

2. Az önálló politikai döntés jellemzői az Alkotmányban kifejezetten szabályozott esetekből vezethetők le.

Az 1. ABh szerint három önálló politikai döntési jogkör található az Alkotmányban. Ezek közül az Országgyűlés rendkívüli ülésszakra vagy ülésre való összehívása [22. § (3) bekezdés] nem jellemző. Ez ugyanis nem kizárólag az elnök joga, kérheti ezt a Kormány és a képviselők együtöde is. Továbbá ez tisztán processzualis indítvány, a javasolt napirendet az Országgyűlés nem köteles tárgyalni, s az összehívás indoka bármi lehet.

Kizárólag elnöki jog az Országgyűlés feloszlata, illetve a már feloszlott Országgyűlés összehívása hadiállapot, háborús veszély állapota vagy szükséghelyzet idején. [28. § (3) bekezdés, 28/A. § (3) bekezdés.]

Ha az Országgyűlés egy éven belül négyszer megvonja a bizalmat a Kormánytól, vagy a Kormány megbízatásának megszűnése után negyven napig nem választja meg a köztársasági elnök által javasolt miniszterelnököt, akkor a parlament bizonyítottan képtelen a helyzet stabilizálására, arra, hogy működőképes kormányt hozzon létre. Ekkor lép elő a köztársasági elnök, aki „kivételes intézkedésével átlendíti az államgépezetet a holtpontra, hogy normális működése ismét beindulhasson” (1. ABh). Ehhez az intézkedéséhez természetesen nem követelhető meg sem jóváhagyás, sem ellenjegyzés. Az Országgyűlés jóváhagyása saját feloszlatásához értelmetlen, hiszen ehelyett kimondhatja feloszlását. Az elnöknek az Országgyűléssel kapcsolatos jogosítványai egyébként sem ellenjegyzésre kötelezettek.

A másik esetben a hadiállapot vagy rendkívüli állapot az országot akkor éri, amikor országgyűlése már feloszlott. A súlyos zavar eredetileg nem az államszervezetben keletkezett, de a rendkívüli helyzetben az egyébként normális átmeneti állapot súlyos veszélyt jelent. Az Országgyűlés a feloszlatás után legfeljebb négy hónapig működhet, de a rendkívüli helyzetben bizonytalan, hogy a választásokat meg lehet-e tartani, illetőleg hogy az új Országgyűlés időben összeül-e. A kezdemé-

nyezés megint logikusan a köztársasági elnöké, akinek szerepe rendkívüli állapot esetén mindaddig igen jelentős, míg az Országgyűlés (illetve a Honvédelmi Tanács) nem válik funkcióképesé. Az Országgyűléssel kapcsolatos intézkedést a miniszterelnök nem ellenjegyezheti; külön jóváhagyás vagy elutasítás helyett az ismét összehívott Országgyűlés arról dönt, hogy megbízatását meghosszabbítja-e.

Az Alkotmány mind a két esetben kifejezetten meghatározza azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a köztársasági elnöknek lehetősége van önálló politikai döntést hozni.

(a) Ezek olyan objektív veszélyhelyzetek az államszervezet demokratikus működésére nézve, amelyeknek sem fennállása, sem minősítése nem függ az elnök értékelésétől. Ő csak saját beavatkozásának szükségességét mérlegeli. Az Országgyűlés működőképességét kell helyreállítania ezzel a lépéssel: új Országgyűlésről gondoskodni, vagy a rendkívüli helyzetben a feloszlott Országgyűlés összehívásával további működését lehetővé tenni. Nem arról van tehát szó, hogy az Országgyűlés tartalmilag nem elégített ki valamely alkotmányos követelményt, hanem ahhoz képest előkérdésről, nevezetesen az önmagában vett működőképességről.

(b) Az önálló politikai döntésekre jogosító helyzetből következik az is, hogy értelemszerűen semmilyen szerv nem veheti át az elnöktől a politikai felelősséget.

3. Az 1. ABh szerint önálló politikai döntés a kinevezés tartalmi okból való megtagadása: az ügydöntő és felülbírállhatatlan döntésért senki nem visel politikai felelősséget.

A kinevezés megtagadásával egy az Alkotmány szerint eredetileg ellenjegyzéshez kötött jogkör gyakorlása azáltal válik önálló politikai döntéssé, hogy az ellenjegyzést a megtagadás logikai önellentmondássá teszi. Ezzel teljesül az önálló politikai döntés egyik ismérve [lásd (b)]: az ügyben értelemszerűen kizárt, hogy az döntésért való politikai felelősséget a Kormány átvegye.

Kérdés, hogy a köztársasági elnök két másik lehetséges önálló politikai döntését megalapozó objektív működőképtelenség ismérve [lásd (a)] alkalmazható-e a kinevezés megtagadására is, tekintettel a köztük lévő lényeges különbségekre.

Ilyen különbség az, hogy szemben az Alkotmányban kifejezetten szereplő két önálló politikai döntéssel, a kinevezés megtagadásához való jogot az Alkotmánybíróság értelmezéssel vezette le oly módon, hogy a 29. §-ból származó „örkődési funkció” a kinevezési hatáskör tekintetében sem zárható ki.

A nevesített elnöki döntések alapjául szolgáló tényállást az Alkotmány pontosan, objektív ismérvekkel meghatározza. A kinevezés tartalmi okból való megtagadása kor a tényállás, azaz a súlyos veszély fennállásának megállapítása a köztársasági elnök értékelésétől függ, akinek „alapos okkal” kell a tényekből erre következtetnie.

A nevesített döntések esetében a köztársasági elnök már a súlyos zavar bekövetkezése után mérlegelhet, ezzel szemben a kinevezés eldöntésénél feltételezett veszélyt és a sérelem várható súlyát kell értékelnie.

A kinevezésnél személyben rejlő hipotetikus veszélyt kell megítélni, ezzel szemben az Alkotmányban nevesített esetek objektív szervezeti lehetetlenülést jelentenek.

A jogkörök összevetésénél az az irányadó szempont, hogy semmilyen jogkör-kiterjesztés sem mehet túl azon a határon, amelyet a parlamentáris rendszert megvalósító Alkotmány a köztársasági elnök felelősség nélküli önálló politikai döntéseinek enged. Nem mehet túl ezen az Alkotmány módosítása nélkül külön törvényben meghatározott kinevezési hatáskör sem. Mivel a kinevezés megtagadása az eredetileg felelősséget viselők akaratának érvényesülését megghiúsító, de felelősség nélküli döntés, az Alkotmánybíróság leszögezte: „Nyilvánvaló, hogy az ilyen döntés határai és feltételei sem lehetnek tágabbak, mint az Alkotmányban nevesített – felelősség nélküli – önálló döntéseké”. (1. ABh.)

A kinevezés tartalmi okból való megtagadása olyan jogkör, amelyet az Alkotmány kifejezetten nem tartalmaz, hanem értelmezéssel állapítható meg; gyakorlásának feltételeit csakis az Alkotmányban szereplő hasonló típusú döntések feltételeire figyelemmel lehet meghatározni. Meglétük mérlegelés tárgya, sőt egy eshetőség mérlegeléséé. A parlamentáris rendszerrel összeférhetetlen ennek az értelmezett jogkörnek az Alkotmányban meghatározott, felelősség nélküli, önálló politikai döntések jellegével megszabott határon való túlterjesztése. Minderre figyelemmel a kinevezés megtagadásának azt a feltételét, hogy „a köztársasági elnök alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése a demokratikus államszervezet működését súlyosan zavarná”, nem lehet kiterjesztően értelmezni.

Az 1. ABh az önálló politikai döntések közös feltételeként az államszervezet zavarának súlyosságát hangsúlyozta. A kinevezési jog sajátosságára tekintettel a súlyos zavar feltételezésének alapos okát követelte meg, valamint azt, hogy a súlyos zavarnak a személyre tett javaslatból kell következnie. E határozatban az elnök nevesített önálló politikai jogkörei és a kinevezési jogkör különbségeit, s különösen a mérlegelés szerepét figyelembe véve az Alkotmánybíróság az államszervezet demokratikus működése súlyos zavarának kritériumát úgy pontosítja, hogy a személyre tett javaslat teljesítésének olyan súlyos, az érintett szerv alapfunkcióira vonatkozó működésképtelenségre kell vezetnie, mint amilyenre tekintettel az Alkotmány önálló politikai jogkört adott az Országgyűléssel kapcsolatban a köztársasági elnöknek. Nem arról van tehát szó, hogy a szervezet működése (annak eredménye) nem fog megfelelni valamely politikai követelménynek, hanem hogy alapvető funkcióit nem tudja ellátni.

Az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül, eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének [Alkotmány 8. § (1) bekezdés]. Az államnak kötelessége az alanyi alapjogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igényektől függetlenül is – biztosítsák. Az alapjog sérelme tehát nem

választható el a szerv működésétől. A szerv alapvető feladatának lehetetlenülése nyilvánul meg az alapjog érvényesítésére vagy védelmére való képtelenségében.

A köztársasági elnök kinevezési jogköre érinthet közhatalmi, egyéb állami és nem állami szerveket. A határozat rendelkező részében meghatározott kritériumok a különböző szervtípusokra – s az általuk kiemelten védett alapjogokra is – eltérően alkalmazandók. Figyelembe kell venni azt, hogy az Alkotmány az elnöknek az államszervezet demokratikus működése felett ad őrködési jogkört. Minél távolabb esik a kinevezéssel érintett szerv az alkotmányos jelentőségű szervektől, vagy akár a közhatalmat gyakorló állami szervektől, másrészt minél kevésbé meghatározó a kinevezéssel betöltendő tisztség a szerv alapeladataira nézve, annál kevésbé valószínű, hogy egy kinevezés folytán az államszervezet súlyos zavara alapos okkal feltételezhető lenne. Külön kell kezelni azokat a tisztségeket, ahol az államfői kinevezésnek elsősorban nagyobb megbecsülést kifejező jellege van.

Az önálló politikai döntés a köztársasági elnök jogállását és az államszervezet demokratikus működése feletti funkcióját szolgáló tipikus jogosítványait tekintve rendhagyó, kivételes és végső eszköz. Az elnöknek számos lehetősége van arra, hogy kezdeményező vagy ellenőrző jogköreit felhasználva az államszervezet működésében tapasztalt hibák ellen fellépjen. A kinevezési jog megtagadásával akkor élhet, ha a kinevezéssel fenyegető veszély közvetlen és súlyos, s más jogkörök gyakorlásával nem hárítható el. Különös jelentősége van annak, hogy a veszélynek a kinevezésre javasolt személyéből kell erednie. Ha elvont veszélyről van szó, amely az adott személyi javaslattól függetlenül, más kinevezendők esetén is fennállna, akkor vagy a kinevezésre, vagy a szerv működésére vonatkozó jogi szabályozásban van a hiba. Jogállamban az államszervezet demokratikus működésének éppúgy, mint az alapjogok biztosításának jogi garanciái vannak, amelyek személyre tekintet nélkül működőképesek. Jogállamban az alkotmányosságnak nem személyi biztosítékai vannak. Ha egy kinevezés kapcsán kiderül, hogy a jogi szabályozás hiányos, a garanciák nem elegendők, akkor nem a személy ellen kell fellépni, hanem a jogi szabályozást kell működőképesé tenni. A köztársasági elnöknek a jogi szabályozásban rejlő hibák orvoslására az Alkotmányban biztosított más eszközök állnak rendelkezésére.

2. kérdés

A köztársasági elnök nem támaszthat a törvényben kifejezetten meghatározott előfeltételeken túlmenő további feltételeket a kinevezési, illetve a felmentési javaslat elfogadásával kapcsolatban.

Ha a jogi előfeltételek hiányoznak, az elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést. Ha a hiányt pótolják, az új előterjesztésnek minősül.

Kinevezés tartalmi okból való megtagadása esetén a köztársasági elnök kizárólag a személyre tett javaslatot vizsgálhatja felül, azaz a negatív döntés csak a személyi

kiválasztásra vonatkozhat. A kinevezés célszerűsége, esedékessége, a betölteni kívánt tisztséghez tartozó jogosítványok vizsgálata kívül esik a köztársasági elnök kinevezési jogkörén, és az ilyen körülmények vizsgálatára fordított idő a 2. ABh szerint nem vonható az ésszerű határidő fogalmába. Ha az elnöknek a tényekből következő oka van feltételezni, hogy a javasolt személy kinevezése annak személyében rejlő ok miatt súlyosan zavarná az államszervezet demokratikus működését, akkor meg kell bizonyosodnia, hogy gyanúja megalapozott-e. Ennek során vizsgálódhat, adatokat szerezhet be, az ehhez ésszerűen szükséges idő rendelkezésére áll. De magát a vizsgálatot követő döntést, a kinevezést vagy annak elutasítását, nem kötheti semmilyen feltételhez. Erre az Alkotmány nem ad lehetőséget, a kinevezési jog fent leírt természete pedig kizárja ezt. A személlyel kapcsolatban ugyanis vagy fennállnak a visszautasítás feltételei, vagy nem. Ha fennállnak, jogi felelőssége mellett dönt az elnök arról, hogy elutasítja-e a javaslatot, vagy sem. A személlyel kapcsolatos feltétel csakis „veszélyességének” megváltozása lehetne; minden egyéb – a kinevezés körülményeire vonatkozó – feltétel eleve kívül esik az elnöki hatáskörön. Különösen nem használható fel a kinevezés megtagadása a kinevezésre vonatkozó jogszabályok rejtett korrekciójára, sem rejtett alkotmányossági felülvizsgálatára. Ezekben az esetekben az elnök túllépné hatáskörét.

3. kérdés

Az 1. ABh a köztársasági elnök kinevezési jogkörét és a miniszteri ellenjegyzés kérdését a köztársasági elnök hatáskörébe utalt minden kinevezés, előléptetés, tisztségben való megerősítés valamint felmentés (a továbbiakban együtt: kinevezés), továbbá a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó jóváhagyás vonatkozásában értelmezte. A kinevezési jogkör vizsgálata után az indoklás külön tartalmazza azt, hogy „a kinevezésre vonatkozóan kifejtettek értelemszerűen érvényesek az előléptetésre, a felmentésre, a tisztségben való megerősítésre, továbbá a köztársasági elnök jóváhagyási jogára is”.

A kinevezésről az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtettek teljes egészükben csak a kinevezés formai okból való megtagadására alkalmazhatók. Azaz az elnök a felmentési javaslat esetén is köteles megtagadni a felmentést, ha az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek.

A kinevezés tartalmi okból való megtagadásának alkotmányos feltétele, hogy ti. a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná, a felmentésre azért értelmezhetetlen, mert az elnök a kinevezésnél a fenti szempontból kizárólag a személyre tett javaslatot vizsgálhatja. Ezt a személyi ismérvet a felmentésre akkor lehetne alkalmazni, ha lehetséges lenne, hogy az adott tisztség ellátására kizárólag annak jelenlegi betöltője alkalmas, míg mindenki más kinevezését ugyancsak a fenti okból meg kellene tagadni. Azaz a felmentés azért zavarja

súlyosan az államszervezet demokratikus működését, mert a felmentésre javasoltan kívül senki nincs, aki azt ilyen veszély nélkül betölthetné.

A kinevezési kritériumok a felmenteni javasolt személyére értelmezhetetlenek, de van értelmük a megüresedett funkció betöltésére nézve. Ha ugyanis a felmentett személy hatáskörét vagy feladatát – a köztársasági elnök kinevezési aktusának közbeiktatása nélkül – olyan személy gyakorolná az adott funkció megüresedésére irányadó előírások folytán, akire nézve fennállnak a kinevezés megtagadásának feltételei, akkor az elnöki jogkör gyakorolható, anélkül, hogy túllépne a kinevezésre irányadó hatáskör terjedelmén. Ilyen túllépés akkor lenne, ha a köztársasági elnök az adott funkció be nem töltött mivoltában látna súlyos veszélyt, s ezért tagadná meg a felmentést. Ahogy az elnök egy eleve üres tisztség betöltését is csak kezdeményezheti, de előterjesztés nélkül nincs tényleges döntési lehetősége, és ahogy ugyanezek a lehetőségei vannak a felmentés kezdeményezésére, úgy a felmentés is kötött jogkör marad, jellegét a köztársasági elnök eseti döntésével, ti. a felmentés megtagadásával nem változtathatja meg.

4. kérdés

A kinevezési (felmentési) javaslat teljesítésének megtagadásából ki kell tűnniök az elutasítás indokainak.

A kinevezés (felmentés) formai okból való elutasítása esetén a döntésnek meg kell jelölnie, milyen jogszabályi előírás nem teljesült. Az elnök ezzel annak a kötelezettségének tesz eleget, hogy az Alkotmányban szabályozott szervek alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve és együttműködve gyakorolják. Tekintettel kell lennie arra, hogy a kinevezés (felmentés) kötött jogkör, vagyis az elnök csak előterjesztésre jogosult szerv javaslatára dönt, s így az elnöki jogkör gyakorlása beágyazódik a legfelsőbb állami szervek döntési mechanizmusába. (2. ABh.)

Ugyanez az együttműködési kötelezettség vonatkozik a tartalmi elutasításra is. Ha a köztársasági elnök a kinevezést tartalmi okból utasítja vissza, a döntésnek tartalmaznia kell azoknak a tényeknek a megnevezését, amelyekből az elnök alapos okkal arra következtetett, hogy a javaslat teljesítése súlyosan zavarná az államszervezet demokratikus működését. Az előterjesztő szervnek saját működése szempontjából szüksége van ilyen tájékoztatásra: tudnia kell a következő előterjesztésekhez, milyen hibát követett el előzőleg, s szükség lehet a köztársasági elnök indokolására az előterjesztő felelőssége megállapításához.

Végül szükséges a tájékoztatás az elnök esetleges felelősségének megállapítása miatt is. Az elnök sérthetlensége alkotmányjogi jogállásának része, ennek folytán nem visel politikai felelősséget az Országgyűléssel szemben, jogi felelőssége pedig kizárólag az Alkotmány 31. § (4) bekezdése, a 31/A. § (2)–(6) bekezdése és a 32. § szerint áll fenn. Az elnök mentessége a politikai felelősség alól nem mentesíti őt a

jogi felelősségtől, ha annak feltételei fennállnak. A cselekményt az Alkotmánybíróság bírálja el, de a felelősségrevonási eljárás megindításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ahhoz, hogy a felelősségrevonási eljárásról az Országgyűlés dönthessen, a tényállás lényegét ismernie kell. Azaz az elnöki határozatnak olyan részletességgel tartalmaznia kell a döntés alapjául szolgáló tényeket és az érvelés gondolatmenetét, hogy a képviselők megalapozottan élhessenek jogaikkal.

IV.

Az indítvány nem minden pontjában felel meg azoknak a feltételeknek, amelyeket a 31/1990. (XII. 18.) AB határozat alkotmányértelemezésre megállapított.

Az első kérdés harmadik alkérdése nem egy alkotmányjogi probléma szemszögéből kezdeményezi az Alkotmány valamely rendelkezésének értelmezését, hanem a miniszterelnök egy konkrét előterjesztése megtagadásának alkotmányossága kérdésében kér állásfoglalást, a megtagadás indokolását is a kérdésbe foglalva. Ennek a kérdésnek a megválaszolása nem alkotmányértelmezés lenne, hanem a köztársasági elnöki aktus alkotmányosságának elbírálása, amelyre azonban kizárólag az Alkotmány 31/A. §-a alapján kerülhet sor.

Ugyancsak az indítványra okot adó ügyszorúság túl szoros kötődésük miatt utasította vissza az Alkotmánybíróság, hogy az első kérdés első és második alkérdésére konkrét választ adjon. Egyrészt világosan el kell határolni az absztrakt alkotmányértelmezést egy adott ügyben való állásfoglalástól, másrészt az értelmezett jogkör természete folytán az indítványban feltett kérdésre szabatos válasz nem is adható. A köztársasági elnök kinevezési joga eltérő jellegű – állami és nem állami – tisztségekre terjed ki, az érintett szervezetek egy részének az államhoz való viszonya jelenleg változóban van. A szabadságjogok állami védelme és az állammal szemben más intézmények révén való védelme túl összetett kérdés ahhoz, hogy az indítványban felvetett problémákat minden kinevezési jogkörre nézve egyetlen határozati állásfoglalással meg lehessen válaszolni.

Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt az első kérdés harmadik alkérdése vonatkozásában teljes egészében, az első és második alkérdést tekintve pedig elvont alkotmányértelmezésre alkalmatlan vonatkozásaikban visszautasította.

Budapest, 1992. június 8.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye

A most meghozott határozat igen szoros logikai kapcsolatban áll a 48/1991. (IX. 26.) és a 8/1992. (I. 30.) AB határozattal. Ebből eredően miként a többségi állásfoglalást döntően meghatározta a korábbi két határozat tartalma, úgy az én véleményemet is az az alkotmányjogi felfogás determinálta, amelyet a két említett határozattal kapcsolatban – más alkotmánybíró társaimmal együtt – kialakított különvéleményemben kifejtettem.

Mivel időközben álláspontom nem változott, szükségtelennek tartom a korábban leírtak megismétlését, ehelyett – Dr. Schmidt Péter és Dr. Vörös Imre alkotmánybíró e határozathoz kapcsolódó különvéleményével egyetértve – egy néhány olyan államelméleti összefüggésre szeretnék rámutatni, amely álláspontomat meghatározza.

1. A köztársasági elnök alkotmányos szerepkörét nem lehet az Alkotmány III. fejezete – még kevésbé a 29. § (1) bekezdése – alapján megítélni, a megalapozott

döntéshez az szükséges, hogy teljeskörűen feltárjuk a köztársasági elnöknek az államszervezeten belüli helyét, funkcióit, a törvényhozó, a végrehajtó és az alkotmánybírói hatalomhoz való viszonyát. Erre különösen nagy szükség van olyan esetben, ha az Alkotmánybírói hatalom az Alkotmány kifejezett rendelkezésének hiányában kísérli meg az Alkotmány értelmezését.

2. Hatályos Alkotmányunk szakított az 1949. évi XX. törvénynek a hatalom egy központúságát, a parlamenti hatalom korlátlanosságát és korlátozhatatlanságát valló felfogásával és ennek helyébe a hatalom megosztását, a hatalmi ágak elválasztását állította, „a fékek és ellensúlyok” elvére felépülő olyan államszervezeti modellt hozva létre, amelyen belül az egyes hatalmi ágak különösen egymás korlátaiként jelennek meg.

Ennek megfelelően az Országgyűlés többé nem gyakorolja „a népszuverenitásból eredő összes jogot”, nem vonhatja el – a végrehajtó hatalmat is ide értve – más hatalmi ágak jogosítványait.

A demokratikus jogállam keretei között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és az Alkotmánybírói hatalom (de hasonlóképp a bíróságok és az önkormányzatok) korlátozott hatalom birtokosai, egymástól eltérő alkotmányjogi értékek hordozói, s épp ezzel összefüggésben eltérő felelősségük jellege is.

A kifejtettek miatt a Magyar Köztársaság államszervezetében a parlamenti demokrácia nem azonos a mindenkor parlamenti többség korlátlan hatalmával, mivel az utóbbit – a feladatkörök alkotmányos felosztásán túlmenően – korlátozza

- az Alkotmány módosításához előírt minősített többség,
- bizonyos törvények megalkotásához az Alkotmány által megkívánt minősített többség,
- a köztársasági elnök felelősségre vonására irányuló eljárás megindításához szükséges minősített többség,
- az Alkotmánybírói hatalom hatásköre, illetőleg
- ha csekély mértékben is: a köztársasági elnöki hatáskör.

3. Pontosán amiatt, mert az államszervezet csúcsán elhelyezkedő szervek egymástól különböző alkotmányos értékek hordozói, nem azonos e szervek – illetőleg tagjaik – felelősségének jellege és mértéke sem.

Annak érdekében, hogy minden szerv alkotmányjogi helyzetének megfelelően tudja ellátni feladatait, az Alkotmány egy finoman cizellált felelősségi rendszert alakított ki, amelyen belül két felelősségi „alaptípus”: a politikai és a jogi felelősség, illetőleg mindkettőnek több válfaja létezik.

A politikai felelősség alapvetően nem jogi kategória, amelynek az a lényege, hogy aki nem végzi megfelelően a dolgát, annak számolnia kell közmegbízatasára kiható hátrányos következményekkel. A politikai felelősségen belül különböztetni lehet azonnali (az állásból való elmozdításban megnyilvánuló) és késleltetett (a megbízatas letelte utáni újra nem választásban megnyilvánuló) felelősség között.

Az országgyűlési képviselők felelőssége szabályként késleltetett politikai felelősség: a választók elégedetlensége – visszahívási lehetőség hiányában – abban ölt testet, hogy a képviselőt nem választják meg újból. A késleltetett politikai felelősség súlyát enyhíti a hatályos választási rendszer: listán ugyanis olyan személy is mandátumot szerezhet, akivel korábbi választókerületének választópolgárai esetleg maximális mértékben elégedetlenek voltak. A képviselők jogi felelőssége a mentelmi joggal korlátozott büntetőjogi felelősség. Alkotmányértés (pl. alkotmányellenes törvények akár sorozatos megszavazása) nem váltja ki a képviselő jogi felelősségét, legfeljebb a késleltetett politikai felelősség keretei között vehető figyelembe.

A köztársasági elnököt azonnali politikai felelősség nem terheli. Késleltetett politikai felelőssége azonban épp úgy fennáll, mint a képviselőké: ha az új összetételű Országgyűlés elégedetlen a tevékenységével, nem választja meg újból e tisztségre. Jogi felelőssége rendkívül széles körű: bármely alkotmány- vagy törvénysértés megalapozhatja jogi felelősségrevonását és állásából való elmozdítását, az Alkotmány még azt sem köti ki, hogy a jogellenességnek szándékosnak kell lennie. (Az államszervezet felső szférájában a jogi felelősségnek ez a rendkívül szigorú mértéke egyedülálló: sem az országgyűlési képviselőt, sem a Kormány tagját, sem az Alkotmánybíróság tagját vagy a bírót nem terheli ilyen mértékű felelősség.) A felelősség realizálásának azonban eljárásjogi „fékje” van: az Alkotmány 31/A. § (3) bekezdésében megkövetelt kétharmados szavazatarány. A köztársasági elnök büntetőjogi felelőssége megfelel az általános szabályoknak, az eljárás módja azonban sajátos. Sajátos az is, hogy a szándékos bűncselekményt elkövetett köztársasági elnököt emiatt meg lehet fosztani tisztségétől.

A Kormány tagját azonnali politikai felelősség terheli. E felelősség úgyszólván parttalan: kiválthatja alkotmányértés, eredménytelen működés, de akár egy politikailag káros nyilatkozat is. A felelősség érvényre juttatásában kiemelkedő szerepe van a miniszterelnöknek, aki egyfelől egy egyszeri hibáért is kezdeményezheti a miniszter felmentését, másfelől – ha úgy látja jónak – a sorozatos alkotmány- vagy törvénysértéseket elkövető minisztert is funkciójában tarthatja. A miniszternek az Országgyűléssel szemben fennálló politikai felelőssége mindaddig „nyugvó” felelősség, amíg a Kormány parlamenti többségre támaszkodhat. Az alkotmány- vagy törvénysértés a miniszter esetében nem szükségképpen von maga után felelősségrevonást, mint ahogyan a büntetőjogi felelősség megállapítása sem vezet automatikusan a tisztségtől való megfosztásra.

Az Alkotmánybíróság tagját csak késleltetett politikai felelősség terheli: esetleg nem választják meg újból. E tárgyban azonban nem az őt megválasztó, hanem – a 9 éves megbízási időtartam miatt – az azt követő második ciklusban funkcionáló Országgyűlés dönt. Az alkotmánybíró jogi felelőssége túlmutat a mentelmi joggal korlátozott büntetőjogi felelősségen: kizárással akkor is megfosztható tisztségétől, ha neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak vagy „más módon a tisztségére méltatlanná vált”.

4. A felelősségi rendszer e vázlatos áttekintésével egyetlen célom volt: azt bizonyítani, hogy az adott személyt vagy szerv tagját terhelő felelősség jellege és mértéke, illetőleg jogkörének terjedelme között semmiféle direkt összefüggés nem mutatható ki; továbbá, hogy a politikai felelősség nem szükségképpen szigorúbb a jogi felelősségnél, hanem jellegében más, ez okból a kettő – eltérő minőségű jogintézményekről lévén szó – egyszerűen nem vethető egybe.

Nehezen vitatható, hogy az ország élete szempontjából legfontosabb, hosszú távra meghatározó jelentőségű döntéseket az Országgyűlés, illetőleg – előzetes normakontrollra irányuló jogkörében, megsemmisítési jogkörében, alkotmányértelmezési jogkörében eljárva – az Alkotmánybíróság hozza. Ennek ellenére egyik említett testület tagjait sem terheli azonnali (direkt) politikai felelősség.

A Kormány az Alkotmány 19. § (2) bekezdéséből eredően, továbbá létrejötteinek és működésének számos eleme miatt számottevő mértékben – de korántsem működésének minden vonatkozásában – kötve van a mindenkori parlamenti többség akaratához. Ugyanez nem mondható el sem a köztársasági elnökről, sem az Alkotmánybíróságról: egyiknek sem az a tulajdonképpeni feladata, hogy érvényre juttassa a parlamenti többség akaratát. Ehhez igazodik sajátos felelősségük is.

Mivel az Alkotmány egyes kinevezési jogkörök gyakorlásánál megosztott hatáskört hozott létre az előterjesztő és a köztársasági elnök között, annak eldöntésénél, hogy e jogkör keretei között ki mire jogosult, az adott funkcióhoz kapcsolódó felelősségi formának semmi jelentősége nincs. Minden alkotmányjogi alapot nélkülöz tehát egyfelől a miniszterelnök direkt politikai felelősségének, másfelől a köztársasági elnök direkt politikai felelőssége hiányának egymással való szembeállítás. Egy effajta szembeállításból ugyanis legfeljebb egyetlen következtetést lehet levonni: azt tudniillik, hogy e két közjogi méltóság felelősségének jellege egymástól eltérő, méghozzá alkotmányos szerepkörük eltérő volta miatt. A direkt politikai felelősség nem „magasabbrendű”, mint a köztársasági elnök széles körű jogi felelőssége, hanem jellegében más. Az eltérő jelleg tehát a jogkör tartalma szempontjából semmiféle közvetlen támpontot nem ad, alkotmányjogi szempontból pedig – a megfelelő helyen – a széles körű jogi felelősség legalább olyan értéket jelent, mint a direkt politikai felelősség.

Budapest, 1992. június 5.

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter alkotmánybíró különvéleménye

Egyetértve Dr. Vörös Imre alkotmánybíró úrnak az alkotmányértelmezés korlátairól és Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró úrnak a politikai és jogi felelősség értelmezéséről szóló különvéleményével, álláspontomat a következőkben fejtem ki:

Az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX. 26.) és a 8/1992. (I. 30.) AB határozatokban értelmezte a köztársasági elnök kinevezési jogkörét. Az akkor megfogalmazott, az AB határozatával koncepcionálisan ellentétes – dr. Kilényi Gézával és dr. Vörös Imrével közösen kifejtett – különvéleményemet ez alkalommal is fenntartom. Ennek lényege:

a) Az Alkotmány megosztott hatáskört hozott létre a köztársasági elnök és a kormány (a kormány elnöke, illetve a miniszterek) között minden olyan esetben, amikor a kormánynak vagy tagjainak javaslattételi jogot, majd a kinevezés érvényességéhez miniszteri ellenjegyzést biztosított. Ennek lényege az, hogy a résztvevők egyike sem dönthet kizárólagosan, azaz közöttük konszenzusnak kell létrejönni. A konszenzus-teremtés módjáról, határidejéről az Alkotmány nem rendelkezik.

b) Az Alkotmány a kinevezést tehát a köztársasági elnökre bízta, de azt a kormány (annak meghatározott tagjai) előterjesztési jogával és ellenjegyzésével korlátozza. Ebből következik az is, hogy a köztársasági elnök kinevezési jogköre gyakorlása során – az Alkotmánybíróság határozatával ellentétben – nemcsak az előterjesztés alkotmányosságát, hanem annak minden vonatkozását vizsgálhatja.

c) A köztársasági elnök és a kormány között e tárgyban kialakult ellentmondás alkotmányértelmezéssel nem oldható fel. Tiszteletre méltó az Alkotmánybíróságnak az a törekvése, hogy a konfliktus feloldásához segítséget kíván nyújtani. Az az út azonban, amely alkotmányértelmezéssel a köztársasági elnök kinevezési jogát – a politikai felelősség hiányára való utalással – tartalmilag korlátozza, nem járható. Az ellentmondás a döntésben részt vevők jobb együttműködésével, (tehát politikailag) vagy az alkotmányozó hatalommal rendelkező országgyűlés alkotmányt módosító döntésével oldható fel. Az Alkotmány 29. § (1) bekezdése – mint ahogy ezt az Alkotmánybíróság vonatkozó határozata is megállapította – nem hatásköri szabály. Tehát az Alkotmánynak az a kiinduló rendelkezése, hogy a köztársasági elnök „... örködik az államszervezet demokratikus működése felett” nem kapcsolható össze az Alkotmány 30/A. § h) és i) pontjában, valamint más törvényekben a köztársasági elnöknek biztosított kinevezési jogával. Nem értelmezhető tehát úgy, hogy ezzel minden, a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó ügyben csak az alkotmányosság vizsgálatára terjedhet ki az államfő döntési joga.

d) Az Alkotmánybíróság vég nélkülinek látszó értelmezése azt a veszélyt is hordozza, hogy a hatalommegosztás és a parlamentarizmus egyik lényeges intézményét, az államfői funkciót üresíti ki. Ennek pedig történeti mércével mérve beláthatatlan következményei lehetnek, mert a kormány konstruktív bizalmatlansá-

gi szavazással korlátozott politikai felelőssége mellett gyengíti az államfő kiegyensúlyozó szerepét, és ezzel erősíti a kormány hatáskörét.

Budapest, 1992. június 5.

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye

Dr. Kilényi Géza és Dr. Schmidt Péter alkotmánybírók különvéleményével egyetértve amellett úgy vélem, hogy az indítvány nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyeket az alkotmányértelmezési indítvánnyal szemben az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata támaszt [31/1990. (XII. 18.) AB hat. II. rész.].

Az indítványban foglaltak részben az Alkotmánybíróságnak a köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatos korábbi határozatai értelmezésére, részben pedig konkrét politikai természetű kérdések megválaszolására irányulnak, végül pedig olyan természetűek, amelyek tekintetében állásfoglalás az Alkotmány hallgatása folytán nem, csak az Alkotmány kiegészítő jellegű módosításával vezethető le. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (továbbiakban: ABtv) alapján az indítvány érdemi vizsgálatára ennek megfelelően nincs hatásköre.

Kötelességemnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatásköre a jogintézmény természetéből adódóan – a többi hatásköréhez képest – nem rendelkezik határozott, éles körvonalakkal. Ez a vonás az intézményt visszaélésre is alkalmassá, adott esetben a jogalkotói, vagy a politikai felelősségnek az azt terhelőről – alkotmányértelmezés címén – az Alkotmánybíróságra hárítására alkalmassá teszi. Éppen erre tekintettel hangsúlyozta az Alkotmánybíróság már 1990-ben, hogy „...az Alkotmánybíróság ... hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság az ABtv 1. § g) pontjában meghatározott jogkörét kiterjesztően értelmezné ... Ez ... óhatatlanul odavezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is és – az Alkotmányban kialakult államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybíróági kormányzás alakulna ki.” [31/1990. (XII. 18.) AB hat. II. rész.]. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatáskörével való indítványozói visszaéléseknek egyedül és kizárólag az Alkotmánybíróság vethet gátat azáltal, hogy kialakult gyakorlatához szigorúan tartja magát, és a hatáskörén túlmutató indítványokat – hatáskörének hiányára tekintettel – visszautasítja.

Megítélésem szerint az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi tárgyalásával alkotmányos hatáskörét – egy elvi szinten feltételezett parlamentáris köztársaság modelljét alapul véve – messzemenően túllépte.

Dixi et salvavi animam meam.

Budapest, 1992. június 8.

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 765/G/1992.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 59. számában

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére hivatalból indított eljárás alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontja alkotmányellenes. Az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés megsemmisítése időpontjának meghatározása tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást 1992. november 30-ig felfüggeszti.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés elmulasztotta az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében meghatározott jogalkotói feladatát. Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a rádióval és televízióval kapcsolatos tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvényt vagy törvényeket 1992. november 30-ig alkossa meg. E határidő eredménytelen letelte esetén az Alkotmánybíróság a felfüggesztett eljárást folytatja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Két indítványozó kérte az 1047/1974. (IX. 18.) MT sz. határozat (a továbbiakban MTh) 6. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az MTh 6. pontja szerint „a Magyar Rádió (a továbbiakban MR) és a Magyar Televízió (a továbbiakban MTV) a Minisztertanács felügyelete alatt áll. Ennek keretében jóváhagyja az MR és az MTV szervezeti és működési szabályzatát.” Az indítványozók szerint ez a rendelkezés ellentétben áll az Alkotmány 61. § (2) és (4) bekezdésével, illetve a 8. § (2) bekezdésével is. A 61. § (2) bekezdés szerint a Magyar

Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát, a (4) bekezdés szerint a közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőik kinevezéséről kétharmados törvényben lehet csak rendelkezni. A minősített törvény hiánya, illetőleg a minisztertanácsi szintű szabályozás miatt formai alkotmányellenesség áll fenn. Tartalmilag azért lenne alkotmányellenes a vitatott szabály, mert „lehetőséget teremt a Kormány számára kizárólagos, meghatározó befolyás gyakorlására” s ezzel alapvetően sérti a sajtószabadság jogát.

II.

1. Állandó gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság nem állapítja meg a formai alkotmányellenességet és nem semmisíti meg a jogszabályt, ha törvényhozási tárgyat a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban JAT) hatálybalépése előtti alacsonyabb szintű norma szabályoz. A JAT 5. § d) pontja szerint (1988-tól kezdve) törvényben kell szabályozni a sajtóra vonatkozó rendelkezéseket.

Az MTh 1974-ből származik, azonban többször módosították a JAT-után. A módosítások érintették a támadott 6. pontot is.

Az 1974-es határozat eredeti szövege értelmében az MR és az MTV a Minisztertanács felügyelete alatt áll. A felügyeletet a Minisztertanács az ezzel megbízott tagja útján gyakorolja, aki jóváhagyja az MR és az MTV szervezeti és működési szabályzatát. A 6. pontot érintette a 116/1989. (XI. 22.) MT rendelet, amellyel a Minisztertanács a rádió és televízió feletti felügyeleti hatáskörét egy „Felügyelő Bizottságra” ruházta át (1. §); a felügyelet kiterjedt a szervezeti tagozódás elveinek meghatározására és a vezetők kinevezésére, valamint a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyására [2. § (1) bekezdése e) és f) pont]. Az 1/1990. (I. 4.) MT rendelet visszaállítja a Minisztertanács eredeti hatáskörét, de megosztja gyakorlását. A 4. § (2) bekezdés a) pontja az MTh 6. pontját a következő rendelkezéssel váltja fel: Az MR és az MTV a Minisztertanács felügyelete alatt áll. A Minisztertanács e jogát – ha e határozat másként nem rendelkezik – külön jogszabályban meghatározott kérdésekben az e célra létrehozott testület útján; egyébként az ezzel megbízott tagja által gyakorolja, aki jóváhagyja az MR és az MTV szervezeti és működési szabályzatát. A 91/1990. (V. 2.) MT rendelet állapítja meg a ma is hatályos szöveget; a visszahatóan, május 2-án hatályba lépő 92/1990. (V. 10.) MT rendelet megszünteti a „feladatát betöltött” Felügyelő Bizottságot, s a felügyeletet teljes egészében a Minisztertanácshoz rendeli.

A felügyelet változásai az új Alkotmány hatálybalépése után keltek. Mivel a rendeletek törvényhozási tárgyat szabályoznak, ellentmondanak a JAT-nak, s ezért az Alkotmány 35. §-ának, sőt az 1990. évi XL. törvénnyel végrehajtott alkotmány-módosítás óta a 61. § (4) bekezdésének is. Utóbbi szerint a felügyelet minősített többségű törvényben szabályozandó. Ennek ellenére a felügyelet és a szervezeti és működési szabályzatnak a jogszabály története során mindig ahhoz kapcsolt

jóváhagyását – már az Alkotmány hatálya alatt – minisztertanácsi rendeletben szabályozták. A támadott rendelkezés hatályos szövegét tehát formailag alkotmányellenesen állapították meg, s ezt a hibát a fokozott követelményt támasztó alkotmánymódosítás után ismételen elkövették. Az MTh 6. pontja tehát formai okból alkotmányellenes, azt az Alkotmánybíróságnak meg kell semmisítenie.

2. a) Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatában kimondta, hogy a szabad véleménynyilvánítás joga a kommunikációs alapjogok „anyagja”; belőle vezethető le többek között a sajtószabadság alapjoga is. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja és védi, tekintet nélkül annak tartalmára. A határozat megállapította, hogy a véleményszabadság kiemelt szerepe folytán a vele szemben mérlegelendő jogokat korlátozóan kell értelmezni. Másrészt a véleménynyilvánítás vonatkozásában is kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a szubjektív alapjogok védelme mellett az államot, ahol ez értelemszerű, intézményvédelmi köteletség is terheli. Így az Alkotmány 61. §-ából következik egyrészt a véleménynyilvánításhoz való alanyi alapjog, másrészt pedig a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság egy másik döntése értelmében [64/1991. (XII. 17.) AB] az állam az alapjog objektív védelme során az egyes alapjogokhoz tartozó értékeket a többi alapjoggal összefüggésben kezeli, s az alapjogok védelmét az egész alkotmányos rend védelmébe és fenntartásába ágyazza.

b) A véleménynyilvánítási szabadság a sajtószabadság vonatkozásában sajátosan érvényesül. A sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a „sajtó” a véleményalkotáshoz szükséges információszerzésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.

A sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése is egymás mellett tartalmazza a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

A sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális intézményekben is testet öltenek, amilyen pl. a sajtóhelyreigazítás, vagy a „nagy nyilvánosság” kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalom-

ban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. A tájékozódáshoz való jog, vagyis az információszabadság anyagi és eljárási garanciáit az állam elsősorban másutt, az adatokhoz való hozzájutásnál építi ki, nem sajátosan a sajtóra, hanem bárkire nézve. Demokratikus közvélemény azonban csakis teljes körű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. Ennek megfelelően az Alkotmány a véleményalkotáshoz nélkülözhetetlen tájékozódáshoz való jogot érvényesíti is a sajtószabadság fent vázolt koncepciója korlátjaként, de csupán az elkerülhetetlen mértékben: kifejezetten kötelezi az Országgyűlést arra, hogy a tájékoztatási monopóliumokat törvénnyel akadályozza meg.

c) A véleménynyilvánítási és tájékozódási szabadság szolgálata a sajtószabadságra vonatkozó sajátosságokon túl további feltételeket követel meg a rádióval és televízióval kapcsolatban. Itt az alapjog gyakorlását összhangba kell hozni megvalósítása technikai feltételeinek „szűkösségével”, azaz a felhasználható frekvenciák (belátható időn belül) véges voltaival. A nyomtatott sajtóval ellentétben ez nem teszi lehetővé a korlátlan alapítást.

d) További sajátos megoldások szükségesek az egyelőre gyakorlatilag monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió esetében. Rájuk nézve a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel a teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű tájékoztatást az egyes intézményeken belül lehetővé és kötelezővé teszik, és az ilyen működés megőrzését biztosítják.

3. A rádió és televízió szabadságának sajátos garanciái nincsenek eleve sem szervezési megoldáshoz, sem jogi formához kötve. A véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió esetében azonban jogilag részletesen szabályozott szervezeti megoldásokkal kell biztosítani. A szervezeti megoldások alkotmányosságát az minősíti, hogy elvileg képesek-e biztosítani a társadalomban meglévő vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű kifejezésre jutását, valamint a közérdeklődésre számot tartó eseményekről és tényekről való elfogulatlan tájékoztatást.

A szervezeti és jogi megoldások természetesen függnék attól, hogy milyen az adott országban a rádió és televízió struktúrája: az országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen helyi közszolgálati, másrészt milyen kereskedelmi és egyéb adások működnek. A vélemények bemutatására, illetőleg a tájékoztatásra vonatkozó fenti feltételek teljesülését a rádió és televízió egészét tekintve kell biztosítani; a törvényhozó döntésére tartozik, hogy az ezt a kötelezettséget alapvetően viselő országos közszolgálati rádió és televízió mellett milyen terheket hárít a helyi és kereskedelmi adásokra. A rádió és televízió alkotmányos működésének feltételeként a törvénynek ki kell zárnia, hogy a közszolgálati rádióban és televízióban akár az állam szervei, akár egyes társadalmi csoportok a műsorok tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhassanak.

Az Alkotmány tehát egyrészt garanciát nyújtó pozitív cselekvést, másrészt tartózkodást követel meg az államtól. Az Országgyűlés köteles törvényt alkotni az Alkotmány 61. § (4) bekezdésében megjelölt legfontosabb tárgyakon túl is a véleménysszabadság biztosítékairól, mindaddig, amíg ez a fent megjelölt eredmény eléréséhez szükséges.

A fenti pozitív eredmény elérésére alkalmas szabályozásnak ugyanakkor ki kell zárnia azt a lehetőséget, hogy állami szervek, vagy bármely társadalmi csoport a műsor tartalmát úgy befolyásolja, hogy a társadalomban meglévő vélemények bemutatásának teljessége, arányainak kiegyensúlyozottsága, valóságghű kifejezése, illetve a tájékoztatás elfogulatlansága megsérüljön. Az Alkotmány megköveteli a rádió és a televízió szabadságát az „államtól” és egyes társadalmi csoportoktól. Nem lehet tehát olyan jogosítványuk, amelyekkel a műsorkínálatot egyoldalúvá tehetik, vagy tartalmára meghatározó befolyást gyakorolhatnak. Ez a tilalom a közvetett befolyásolásra és a befolyásolás lehetőségére is vonatkozik.

Az „állami szervektől” való szabadság követelménye – a műsorok tartalmát illetően – a törvényhozással és a kormánnyal szemben egyaránt fennáll. Mindkettő ki van téve a nyilvános kritikának és a társadalom azon keresztüli ellenőrzésének. Ezért egyiknek sem lehetnek eszközei a rádióban és televízióban közzétett vélemények tartalmi befolyásolására. Az Országgyűlés meghatározó tartalmi befolyása a rádióban és a televízióban éppen úgy alkotmányellenes, mint a Kormányé.

Ugyanez vonatkozik az önkormányzatokra, a pártokra és más társadalmi szervezetekre, érdekképviselőkre és csoportokra is.

A törvényhozó feladata meghatározni azt a jogi megoldást, amely alkalmas a vélemények teljes körű, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű bemutatását, illetve az elfogulatlan tájékoztatást garantálni; s ezen belül a törvényhozó választja meg azt is, hogy ebben a rendszerben milyen feladatot kap a közszolgálati rádió és televízió. A rádiózás és televíziózás jelenlegi feltételeinek „szűkössége” miatt igen elterjedt a véleménynyilvánítási szabadság garantálásának az a módja, hogy a törvény sajátos társadalmi képviselőt teremt a tartalmi kiegyensúlyozottság ellenőrzésére és az ezt biztosító alapvető szervezeti döntések meghozására. (Az Alkotmány 61. §-a nem követeli meg, de megengedi ezt a megoldást is.) Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képviselőtől idegen az, hogy kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képviselője ismétlődjek meg benne. Pártok konszenzusa, még kevésbé csupán a parlamenti pártok konszenzusa, nem alkalmas arra, hogy alkotmányos garanciát nyújtson a véleménysszabadság teljességére. Ellenkezőleg: az államtól való szabadság azt kívánja meg, hogy se a parlament, se a kormány ne juthasson a műsor tartalmát befolyásolni képes szervezetben meghatározó befolyáshoz; ahogy politikai pártok, azonos feladatra vagy ugyanazon érdek képviselőjére létrejött csoportok befolyása sem lehet meghatározó.

4. Az 1047/1974. (IX. 18.) MT határozat 6. pontja tartalmilag nem azért alkotmányellenes, mert az MR és MTV felügyeletét – beleértve a szervezeti és működési szabályzatok jóváhagyását is – a Kormányra bizza, hanem azért, mert semmilyen további anyagi, eljárási vagy szervezeti rendelkezést nem tartalmaz, amely kizárná annak lehetőségét, hogy e jogosítványokkal élve a Kormány a műsorra – akárcsak közvetetten is – meghatározó tartalmi befolyást gyakoroljon. Ezért ez a szabály az Alkotmány 61. § (1) és (2) bekezdésébe ütközik.

III.

Az MTh nem tartalmazza a vélemény- és sajtószabadság elemi garanciáit sem, s ezért alkotmányellenes. Nincs azonban más olyan jogszabály sem, amely a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és a televízió vonatkozásában jogi és szervezeti biztosítékokkal alátámasztaná. A szabályozás hiánya – különös figyelemmel az Alkotmány 61. § (4) bekezdésére is – alkotmányellenes helyzetet teremtett. A határozat II. 2. pontjában bemutatott sajátosságok miatt ugyanis a véleménynyilvánítási szabadság a mai viszonyok között a rádió és a televízió területén csak akkor érvényesülhet megfelelő biztonsággal, ha annak módját és szervezeti kereteit kifejezetten erre irányuló pozitív szabályozás előírja. Az Alkotmány 61. § (4) bekezdése szerint a közszolgálati rádió és televízió felügyeletéről, vezetőik kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmánybíróság akkor állapíthat meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság a jelen esetben a fennálló helyzet alkotmányellenességét hangsúlyozza. (Az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvények meghozását maga az Alkotmány 78. §-a rendeli el, külön nyomatékot ad ennek a kötelességnek, hogy az Alkotmány 61. §-a a rádióról és televízióról külön is rendelkezik.) A szabad véleménynyilvánítás alapjogának és a sajtószabadság alapjogának, továbbá az információs szabadság alapjogának érvényesülését akadályozza az a tény, hogy az ehhez feltétlenül szükséges szabályozás nem létezik.

Az Alkotmánybíróság hivatalból is jogosult eljárást indítani törvényhozói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, s ennek megszüntetése végett határidőt szabva felhívja a jogalkotót feladata teljesítésére. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a mulasztás megállapítását és a felhívást mellőzte, ha a megfelelő törvénytervezet tárgyalását az Országgyűlés megkezdte. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá, hogy a jogalkotási feladatot a törvényhozás nem a vita megkezdésével, hanem a törvény megalkotásával teljesíti. Ezért abban az esetben, ha a mulasztással okozott alkotmányellenesség súlyos, s a

törvényjavaslat tárgyalása befejezésének időpontja megközelítően sem jelölhető meg, az Alkotmánybíróság megállapíthatja a mulasztást, és annak kiküszöbölésére határidőt szabhat.

Az adott esetben a mulasztás olyan alapjog érvényesülését gátolja, amelynek a demokratikus társadalom működése szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhozó mulasztását megállapította, s felhívta az Országgyűlést, hogy a rendelkező részben történt felsorolás szerint 1992. november 30-ig alkossa meg mindazokat a törvényeket, amelyeket az Alkotmány 61. § (4) bekezdése előír.

IV.

Az MTh a kormány-befolyás elleni garanciák hiánya miatt alkotmányellenes. A helyzet a bárhonnan származó véleményútsúly elleni garanciákat tartalmazó törvény hiánya miatt alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróságnak azt kellett mérlegelnie, melyik alkotmányellenesség fenntartása jelenti a jogbiztonságra a kisebb veszélyt, figyelemmel arra, hogy a kormánytól, a pártoktól, vagy az országgyűléstől kiinduló befolyásolás alkotmányellenessége között nincs minőségi különbség.

Ha az Alkotmánybíróság az MTh-t azonnali hatállyal megsemmisíti, a közszolgálati rádió és televízió teljesen kikerül a jogi felügyelet alól, illetve a jogilag működtethető politikai felelősségi viszonyok szférájából. Ebben a helyzetben csupán a véleménynyilvánítás szabadságával való visszaélés súlyos eseteiben van mód fellépni a büntetőjog vagy a személyiségvédelem eszközeivel. Ezzel a médiumok teljesen ki lennének szolgáltatva a pártharcoknak, illetve a bennük működő csoportok hatalmi harcainak; ez az állapot pedig kifejezetten a véleménynyilvánítás szabadsága ellen hatna.

Az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontjáról való döntés felfüggesztésével az MTh-t a törvényi szabályozásig hatályban tartotta. Ezzel az Alkotmánybíróság a helyzet jogi kezelhetőségének lehetőségét tartja fenn. A felügyeleti jog felhasználható mind a sajtószabadság hasznára, mindpedig kárára. Igaz, hogy az Alkotmánybíróság e határozata szerint ennek az ambivalenciának a léte is alkotmányellenes, azaz a két lehetőség közül a kormányzati tartalmi befolyásolás lehetőségének kizártnak kellene lennie. Ugyanakkor a Kormánynak alkotmányi kötelessége is az alkotmányos rend védelme és az állampolgárok jogainak biztosítása [35. § (1) bekezdés a) pont], amelyért felelőssé tehető. Éppúgy nem lehet abból kiindulni, hogy a Kormány nem lép fel a sajtószabadság védelmében, mint ahogy abból sem, hogy azt korlátozni fogja. A felügyeleti jog számos tartalmi kérdése bírósági úton tisztázható (pl. munkajogi helyzet). Ezért az Alkotmánybíróság az MTh jövőbeli időpontban történő megsemmisítésében látta a kisebbik veszélyt a jogbiztonságra. E választásában tekintettel volt az Alkotmánybíróság arra is,

hogy e határozatával egyben megállapította az Országgyűlés mulasztását, és rövid határidővel kötelezte az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére, azaz a véleménynyilvánítási szabadságot a rádió és televízió vonatkozásában alkotmányosan garantáló törvény meghozására. Ha azonban az Országgyűlés a törvényt a határidő leteltéig nem alkotná meg, indokolt az eljárás folytatása, és a fenti szempontok újbóli mérlegelése alapján az MTh megsemmisítése időpontjának meghatározása.

Budapest, 1992. június 8.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke
előadó alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 431/B/1992.

Megjelent a Magyar Közlöny 1992. évi 59. számában

39/1992. (VII. 16) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítása tárgyában indult eljárásban – Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 145. § (3) bekezdése és az állami tulajdonban lévő lakások elidegenítéséről szóló 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt és megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja. Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I.

1. Az indítványozó szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Ptk.) 145. § (3) bekezdése és az állami tulajdonban lévő lakások elidegenítéséről szóló 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban R.) sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdését, amely a köz- és magántulajdon egyenjogúságát deklarálja és a 13. § (1) bekezdését, amely biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

Az indítvány nem megalapozott.

A Ptk. 145. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tulajdonostárs tulajdoni hányadára a többi tulajdonostársat elővásárlási jog illeti meg.

A 145. § (3) bekezdése szerint ugyanakkor külön jogszabályban – ilyen az R. – a tulajdonostársat megelőző elővásárlási jog létesíthető. Hasonlóan rendelkezik a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. tvr. 24. §-a: „Kisebb házingatlanban fennálló állami tulajdoni illetőség elidegenítése esetén a tulajdonostársat elővásárlási jog csak akkor illeti meg, ha a bérlő a külön jogszabályban biztosított elővásárlási jogával nem él.”

Mivel vegyes tulajdon esetén az elővásárlási jogot az R. 5. § (3) bekezdése

intézményesíti, az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az R. ezen rendelkezésére nézve folytatta le.

2. A tulajdonos a tulajdon tárgyát birtokolhatja, használhatja (hasznait szedheti) és rendelkezhet vele (Ptk. 98–114. §). Ezek a részjogosítványok együttesen adják a tulajdon, mint jogintézmény tartalmát.

Az elővásárlási jog olyan jogosítvány, amely a jogosultat idegen tulajdon megszerzésére jogosíthatja a Ptk.-ban szabályozott feltételek szerint.

Az R. 5. § (3) bekezdése, a Ptk. 145. § (3) bekezdésében történt felhatalmazás alapján nem az állami tulajdon kivételes jellegét intézményesíti, nem az államnak, mint tulajdonosnak ad többlet-jogot, hanem a vevőként szóbajövő jogalanyok sorrendjét állapítja meg oly módon, hogy a bérlőnek mindenki mással, így a tulajdonostárssal szemben is elsőbbséget biztosít, tekintet nélkül arra, hogy a társtulajdonos természetes személy, jogi személy, vagy maga az állam.

A Ptk. 145. § (3) bekezdése és az R. ezért nem értelmezhető úgy, hogy az különbséget tesz a magán- és a köztulajdon között utóbbi javára, sőt az említett jogszabályok kedvezményezettje éppen a természetes személy bérlő.

3. Az Alkotmánybíróság eljárása során azt is vizsgálta, hogy az elővásárlásra jogosultak körének és sorrendjének jogszabályban, akár törvénynél alacsonyabb szinten történő megállapítása alkotmányos-e.

Az elővásárlási jog intézménye a Ptk., vagyis törvény szabályozásán alapszik. Ugyancsak a Ptk. ad felhatalmazást alacsonyabb szintű jogszabály számára az elővásárlási joggal rendelkezők körének és sorrendjének egyes esetekben történő megállapítására. Ilyen jogszabály az R. 5. §-a is, amely állami tulajdonban lévő házingatlanra vonatkozóan a bérlőnek biztosít a tulajdonostársat is megelőző elővásárlási jogot.

Az elővásárlási jog az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem tartozik a tulajdon, mint jogintézmény tartalmi elemei közé. Erre utal, hogy a Ptk. nem tesz róla említést „A tulajdonjog tartalma és védelme” c. X. fejezetében és az is, hogy elővásárlási jog a Ptk. szerint nemcsak bármely szintű jogszabállyal, hanem szerződéssel is alapítható. Minden megfelel az Alkotmánybíróságnak e kérdésben elfoglalt és az 1328/B/1990. számú ügyben korábban kifejtett álláspontjának. E szerint: „Nem tartozik ugyanis a tulajdonjog lényeges tartalmához az a kedvezmény, amelyet a közös tulajdonnal kapcsolatban a Ptk. 145. § (2) bekezdése az elővásárlási, előbérleti illetőleg előhaszonbérleti joggal kapcsolatban a tulajdonostársaknak biztosít.”

Több elővásárlási jog (pl. több tulajdonostárs) ütközése esetén az eladó szabadon választhat a vevők között. A vevő kiválasztása nem jelent jogellenes megkülönböztetést a többi vevőre nézve.

A szóban forgó esetben mindkét elővásárlási jog (a tulajdonosé és a bérelőé) jogszabályon alapul. A tulajdonostársé a Ptk-n, a bérelőé a Ptk-tól kapott felhatalmazás alapján alkotott jogszabályon.

4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy sem a Ptk. 145. §-a, sem az R., így annak 5. §-a sem ellentétes az Alkotmány 9. §-ával, miután nem tesz alkotmányellenes módon különbséget köz- és magántulajdon között. Nem ütköznek továbbá az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe sem, mivel a tulajdont, mint jogintézményt nem korlátozzák, vagy szüntetik meg és nem sértik a tulajdonhoz való jogot sem.

II.

1. Egyéb jogszabályon alapuló elővásárlási jog és a tulajdonostárs Ptk-n alapuló elővásárlási joga ütközése esetén, amikor tehát a tulajdonostárs elővásárlási jogát más javára jogszabály által létesített elővásárlási jog megelőzi, az alkotmányossági vizsgálat középpontjában az elővásárlási jogok rangsora áll. Ahhoz, hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga elsőbbséget élvezzen minden más jogszabályon alapuló elővásárlási joggal szemben, a tulajdonostársat, illetve elővásárlási jogát pozitív diszkrimináció révén preferálni kellene. Az ugyanis, hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga minden más jogszabályon alapuló elővásárlási jogot megelőz, nem alkotmányjogi evidencia. A pozitív diszkriminációnak viszont alkotmányos indokát kellene adni. Olyan – az indítványozó által feltételezett – alkotmányos tétel ugyanis nincs, amely ezt a feltételezést – ti., hogy a tulajdonostárs elővásárlási joga minden más jogszabályon alapulót megelőzne – alátámasztaná.

2. Az Alkotmány 9. §-ának felhívása irreleváns, hiszen a bérelő javára biztosított elővásárlási jog az eladó-állam szempontjából nem jár az állami tulajdon preferálásával. Az alkotmány 70/A. §-a ugyanis csak a hátrányos megkülönböztetést tiltja meghatározott feltételek mellett, de nem írja elő azt, hogy az elővásárlási jog kedvezményezettje az állami és a magántulajdon esetén ugyanaz legyen, vagy hogy ez a kedvezményezett azonos feltételek mellett szerezhessen tulajdonjogot. Az állami-kormányzati gazdaságpolitika mozgásterébe tartozik e kérdések szabályozása, melynek egyetlen korlátja a diszkrimináció említett tilalma.

Ez mindössze annyit, de annyit feltétlenül jelent, hogy a kedvezményezettek homogén csoportján belül nem lehet különbséget tenni faj, szín, nem stb. alapján, azaz a kedvezményből ilyen alapon nem lehet senkit sem kizárni, feltéve ha őket az elővásárlási jog az azt alapító jogszabály szerint egyébként megilleti. Nem lehet tehát diszkriminációról beszélni azon az alapon, hogy az állami tulajdon esetén nem a tulajdonostársat, hanem mást kedvezményez a jogszabály, míg magántulajdon esetén ez a kedvezmény a tulajdonostársat illeti meg.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése nem írja elő azt, hogy az állami tulajdonra, vagy a magántulajdonra nézve ne lehetne eltérő a jogi szabályozás. E rendelkezés a kétféle tulajdon egyenrangúságát mondja ki és tartalmának igazi kibontására éppen a 70/A. § adja meg a lehetőséget. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezért többnyire csak a 70/A. § kontextusában értelmezhető. Az Alkotmánybíróság 21/1990. (X. 4.) AB határozatában (IX. rész) rámutatott arra, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése helyes értelmezés szerint a tulajdon bármely formájára nézve fogalmaz meg diszkrimináció tilalmát. A 9. § (1) bekezdése ennek megfelelően az Alkotmány 70/A. §-a jogegyenlőségi tételének, valamint a 9. § (2) bekezdésében foglalt vállalkozási jog és a verseny szabadsága általános tételének a tulajdonhoz való, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogra vonatkoztatott kifejtése.

3. A Ptk. felülvizsgált 145. § (3) bekezdése és az R. ezért nem értelmezhető az állami tulajdon privilegizálásaként, mivel nem a tulajdonhoz való jogot érinti, nem a tulajdon megszerzése tekintetében tesz különbséget az állam javára, hanem azt a sorrendet állapítja meg, ahogyan az államtól, mint eladótól annak tulajdonát – ha eladja – a vevők megszerezhetik. A jogi szabályozás tehát nem az államot privilegizálja a tulajdonhoz való jog tekintetében, hanem elővásárlási jogok rangsorát állapítja meg. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével ezért az indítvány által felülvizsgálni kért jogszabályok nem hozhatók összefüggésbe.

Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az állami tulajdonban lévő lakások elidegenítése a privatizáció része. A kérdés az: megteheti-e a jogszabály, hogy az állami tulajdon privatizálása során tulajdonközösség esetén a rangsor meghatározásakor nem a tulajdonostárs, hanem a bennlakó bérlő elővásárlási jogának biztosít elsőbbséget. Az Alkotmánybíróság a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. tv. alkotmányossági felülvizsgálatakor alkotmányosnak fogadta el a törvény azon megoldását, amellyel az a volt tulajdonos részére egyébként a kárpótlási törvény által biztosított elővásárlási jogot sorrendben megelőzően a bennlakó bérlő számára biztosított. Sőt: az Alkotmánybíróság alkotmányosnak fogadta el a tulajdonjognak a törvényen alapuló vételi jog formájában megjelenő súlyos megterhelését is [28/1991. (VI. 3.) AB határozat].

4. A bérlő tulajdonostársat megelőző elővásárlási joga csak az esetben minősülhet alkotmányossági szempontból aggályosnak, ha elfogadjuk azt a tételt, miszerint a tulajdonostárs elővásárlási joga tulajdonvédelmi okokból megelőz minden más jogszabályon alapuló elővásárlási jogot.

Ennek a kérdésnek az eldöntéséhez az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az elővásárlási jog jogi természetét. Ha ugyanis az elővásárlási jog dologi jog természetű, akkor része a tulajdonjognak, annak mintegy önálló részjogosítványa.

haszonlóan a rendelkezéshez, használathoz, és birtokláshoz, vagy legalábbis beleértendő e részjogosítványok valamelyikébe.

Az elővásárlási jog vagy szerződésen, vagy jogszabályon alapul. A szerződésen alapuló elővásárlási jogot a Ptk. az adásvétel különös nemei között sorolja fel (373. §). A 373. § (5) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy jogszabály is alapítson elővásárlási jogot. Ilyen jogszabály a Ptk. 145. § (2) bekezdése által a tulajdonostárs javára létesített elővásárlási jog, amelynek gyakorlására értelemszerűen a Ptk. 373. §-ának rendelkezéseit kell alkalmazni. Az elővásárlási jog tehát egyértelműen a kötelmi jog különös részébe tartozó, kötelmi természetű jogintézmény, melynek ezen jogi természetén nem változtat az, hogy – több más személy mellett – jogszabály a tulajdonostárs javára is létesít elővásárlási jogot. Nem válik dologi jogi természetűvé e kötelmi természetű jogintézmény pusztán attól, hogy a Ptk. a tulajdonostársra vonatkozó elővásárlási jog intézményét – törvényszerkesztési, de nem dogmatikai okokból – a közös tulajdonra vonatkozó szabályok között helyezi el, nem érintve azonban azt, hogy annak gyakorlására nézve az említett kötelmi jogi rendelkezések alkalmazandók. Nyilvánvaló, hogy egy kötelmi jogi intézmény a tulajdonostárs tekintetében nem válik attól dologi jogivá, hogy az adott intézmény – kötelmi jogi alapon – a tulajdonostársat is megilleti.

Minthogy pedig az elővásárlási jog nem dologi jogi, hanem kötelmi jogi intézmény, és mivel a tulajdonostársat megillető elővásárlási jogot pusztán törvényszerkesztési-kodifikációtechnikai okokból, de nem jogi természete miatt, azaz nem dogmatikai okokból helyezték el a Ptk. dologi jogi részében, a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog vonatkozásában az Alkotmány – nemcsak 9. § (1) bekezdésének, de – 13. §-ának alkalmazása sem merül fel.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért az elővásárlási jog, így annak egyik fajtája: a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog alkotmányossága sem ítéltető meg az Alkotmánynak a kifejezetten a tulajdonhoz való jog aspektusában mozgó 13. § (1) bekezdése, illetve általában a 70/A § kontextusában értelmezhető 9. § (1) bekezdésének általános deklarációja alapján. Az elővásárlási jog alkotmányossági megítélése tekintetében az Alkotmány e rendelkezései nem bírnak relevanciával.

5. Alkotmányossági kérdésként kizárólag az elővásárlási jogok rangsorának megállapítása merülhet fel. Rangsor megállapítása a jogban ismert és alkalmazott megoldás (csőd, végrehajtás szabályozása). Alkotmányjogilag nem kifogásolható önmagában véve konkuráló elővásárlási jogok rangsorának megállapítása sem. A bírósági gyakorlat szerint (ld. PK. 9. sz. állásfoglalás) a több tulajdonostárs konkuráló elővásárlási joga esetén a vevőt az eladó választja ki (II. pont), de végrehajtási árverés esetén a tulajdonostársakat elővásárlási jog meg sem illeti (VI. pont). Ugyanez a helyzet akkor, ha a résztulajdonos illetőségét tartási szerződéssel ruházza át (VII. pont).

6. A bérelő javára a Ptk. 145. § (3) bekezdése alapján elvileg alapítható és az R. által ténylegesen alapított elővásárlási jog következésképpen egyenrangú a tulajdo-

nostárs elővásárlási jogával; ez utóbbit elvontan, dologi jogi alapon a rangsor megállapításánál elsőbbség nem illeti meg. Ebből az következik, hogy egyik elővásárlási jognak a másik elé helyezése sem az Alkotmány 9. § (1) bekezdése, sem a 13. § (1) bekezdése alapján nem kifogásolható.

Ha e két elővásárlási jog konkurál, két eset képzelhető el. Ha a törvény rangsort nem állapít meg, a kollíziót a bírósági gyakorlat oldja fel az említett módokon. Ha a törvény rangsort állapít meg, ennek egyetlen mércéje az Alkotmány 70/A §-a, mivel a tulajdonostársnak nincs alanyi joga arra, hogy az ő elővásárlási joga mindenki mást megelőző, azaz abszolút szerkezetű legyen. Ebből a szempontból az egyes esettől elvontan nem kifogásolható a Ptk. 373. § (5) bekezdésének azon szabálya sem, amely a rangsorban elsőbbséget biztosít a törvényen alapuló elővásárlási jog számára a szerződésen alapulóval szemben. Lehetnek ugyanis olyan jogalkotói szempontok, amelyek egyes konkrét esetben indokolják, hogy a jogalkotó az ugyancsak jogszabályon alapuló, a tulajdonostársat megillető elővásárlási jogot megelőzően másnak biztosítson ugyancsak jogszabályon alapuló elővásárlási jogot. Az állam lakáspolitikájának megvalósítása érdekében az állami tulajdonban álló lakásokra nézve különös szabályozás érvényesül.

7. Az Alkotmánybíróság végül megjegyzi, hogy a piacgazdaság kialakításának [Alkotmány Preambuluma, továbbá 9. § (1) bekezdése], így többek között a privatizációnak távolról sem az az egyedül alkotmányos útja, amely a tulajdonostárs elővásárlási jogának feltétlen, mindenki mást megelőző elsőbbségén alapszik. Ilyen tételnek sem az állami tulajdonú bérlakásokra korlátozott kimondása, sem – ezen tétel kimondása esetén – a privatizáció egészére történő elkerülhetetlen kiterjesztése alkotmányjogilag nem igazolható.

Budapest, 1992. július 8.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye

Az indítványt megalapozottnak tartom.

Az állami lakás és ingatlantulajdon eladása esetén biztosított elővásárlási jogok hatályos szabályozása mind az Alkotmány 9. § (1) és (2) pontjával, mind az Alkotmány 13. § (1) pontjával ellentétes.

Hatályos jogunk szerint akkor, ha valamely ingatlanon állam- és magántulajdonos között tulajdonközösség áll fenn, az állami rész elidegenítése esetén a tulajdonostárs törvényben biztosított elővételi jogát megelőzi a bérlő és annak egy sor hozzátartozója, a haszonélvező, sőt a bérlő élettársának elővételi joga is, ezek között több jogosulté attól függetlenül, hogy az ingatlanban benn laknak-e [32/1969. (IX. 30.) Korm. r. 5. §].

Ezzel szemben a magántulajdonos részének elidegenítése esetén az államot, mint tulajdonostársat első sorban álló elővételi jog illeti meg. Ugyanez illeti meg a társulajdonost közös tulajdonú ingatlan valamely tulajdoni részének elidegenítése esetén is, ha egyik tulajdonrész sincs állami tulajdonban.

1. A határozat a tulajdonból (résztulajdonból) eredő elővételi jogot kötelmi jellegű jognak tekinti, holott a kettő minőségileg más.

2. A jelenlegi rendezés az állami tulajdonost a magántulajdonos társ részén elsősorban illeti meg elővételi jog, ezt a bérlő használó joga nem előzi meg, míg fordítva ez nem áll. Ez ellenkezik az Alkotmány azon tételével, amelyben köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

3. Az állami tulajdonban vagy állami résztulajdonban lévő lakás bérlője kedvezményezett helyzetben van nem állami tulajdonban lévő lakás vagy ingatlan bérlőjével szemben: előbbi (és hozzátartozóit) megilleti az ingatlan eladása esetén a törvényes elővételi jog, utóbbit pedig nem.

4. A bérlő és hozzátartozói részére igen tág mértékben biztosított elővételi jog akadályozza az ingatlanok szabad forgalmát, jelesül azt, hogy az állam a maga rész- vagy egyéb ingatlan tulajdonát könnyen és a legtöbbet ígérőnek értékesítse.

Ebből a szempontból az állami tulajdont annak eladása esetén hátrányosabban kezeli, mint az egyéb tulajdonokat.

(A 2. és 4. pont alatti előny és hátrány nem egyenlíti ki egymást.)

Ad 1. A megoldás téves jogdogmatikai szempontból. A tulajdonos a tulajdon tárgyán abszolút joggal rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy a tulajdon

a) a tulajdontárgy egészére kiterjedő jog,

b) belőle származik a tulajdon tárgyán fennálló minden használati jog és egyéb jogosítvány, és azok megszűnése esetén a tulajdonjog teljeseedik ki.

c) Közös tulajdon esetén a tulajdonostársak mindegyikének tulajdonjoga megfelelő arányban kiterjed a közös tulajdon tárgyának minden részére, és valamely tulajdonos tulajdonjogának utód nélküli megszűnése esetén a résztulajdon is automatikusan hozzá nő – a tulajdon abszolút jellegénél fogva – a tulajdonostársak jogához. (Egy dolgon egy tulajdon állhat fenn.)

d) A tulajdonos a tulajdon tárgyat birtokolhatja, használhatja, hasznait szedheti és rendelkezhet vele (Ptk. 98–114. §). Ezek a részjogosítványok együttesen adják a tulajdon, mint jogintézmény tartalmát. Mindezen jogok a résztulajdonost saját tulajdoni része arányában illetik meg az egész tulajdonon.

A tulajdonos elővételi, előbérleti joga a rendelkezési jogosultság része, annak törvény szerint a mindenkori tulajdonost a mindenkori tulajdonostárssal szemben illető, tehát dologi és nem kötelmi jellegű jogosultság.

A tulajdonos törvényben biztosított elővásárlási joga és minden más jogszabályban biztosított elővásárlási jog között döntő minőségi különbség van. A tulajdonost saját tulajdonának tárgyán más által tulajdonolt eszmei részére illeti meg az elővásárlási jog. Minden más egyéb elővásárlási jogviszony a jogalanyt idegen tulajdon megszerzésére jogosíthatja a Ptk.-ban szabályozott feltételek szerint. A magyar polgári jogrendszerben a tulajdonközösség megszüntetésére minden tulajdonostárssal alanyi joga volt, ehhez képest a tulajdon megosztását, vagy részére történő eladását, esetleg tőle való megvételt korlátozás nélkül kérhette. Tekintettel arra, hogy a közös tulajdonnak a gazdálkodás és rendelkezés szempontjából vannak az egyes tulajdonosok abszolút jogát korlátozó hátrányos vonatkozásai, a jog általában kedvez a tulajdonközösség megszüntetését célzó intézkedéseknek. A tulajdonközösség megszüntetésére a piacgazdaságban és a polgári társadalom jogában ugyanazok az indokok adhatnak ösztönzést, amelyeket a magyar polgári törvénykönyv első tervezete 123. §-ában az addigi joggal összhangban így fogalmazott meg:

„1. Saját tulajdoni hányadával bármelyik tulajdonostárs rendelkezhet.

2. Ha a tulajdonostárs tulajdoni hányadát el kívánja adni, a többi tulajdonostársat elővételi jog, ha pedig az általa kizárólagosan birtokolt részt bérbe vagy haszonbérbe kívánja adni, előbérleti, illetőleg előhaszonbérleti jog illeti meg.”

Ez a szöveg bizonyos rövidítéssel ment át az 1959. évi IV. tv. 145. §-ába, mely szerint:

„1. Saját tulajdoni hányadával bármelyik tulajdonostárs rendelkezhet.

2. A tulajdonostárs tulajdoni hányadára, a többi tulajdonostársat elővásárlási, előbérleti, illetőleg előhaszonbérleti jog illeti meg.”

A Ptk. eredeti szövegének 377. § (2) pontja szerint a jogszabályon alapuló elővásárlási jog a szerződéses elővásárlási jogot megelőzi, noha a Ptk. szocialista szervezeteknek jogot adott azon személy kijelölésére, aki az elővásárlási jog gyakorlására jogosult. Ez a jog azonban nyilvánvalóan a szocialista és a magántulajdon megkülönböztetéséből származóan adott privilégium, tehát jelenlegi alkotmányunkkal ellenkeznék. (Arra ma is joga van az államnak, mint kizárólagos tulajdonosnak, hogy saját tulajdon átadásának feltételeit meghatározza, ha ezzel nem sért törvény védte érdeket.)

1959. május 7-én jelent meg az állam tulajdonában álló kisebb házingatlanok elidegenítésének szabályozásáról szóló 27/1959. (V. 7.) Kormányrendelet, amelyet a 3/1959. (VIII. 12.) PM-ÉM együttes rendelet hajtott végre. E rendelet 2. §-a szerint:

(2) Az elidegenítésre kerülő házingatlan (öröklakás) megvásárlására a házingatlant használó bérlőnek – elsősorban az általa használt bérleménynek megfelelő tulajdonhányad erejéig, másodsorban a bérleményt magában foglaló egész házingatlanra – elővásárlási joga van.

(3) A hat lakószobásnál nem nagyobb, vegyes tulajdonban levő, osztatlan közös tulajdonban álló házingatlan elidegenítés esetében az állam tulajdoni hányadára vonatkozóan a bérlőknek van elővásárlási joguk. Amennyiben a bérlők elővásárlási jogukkal élni nem kívánnak, az elővásárlási jog a tulajdonostársat illeti meg.

E rendeletre figyelemmel a Ptk.-t életbeléptető 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (1960. április 12.) 24. §-a a következő szöveget tartalmazta: „kisebb házingatlanban fennálló állami tulajdonú illetőség elidegenítése esetén a tulajdonostársat elővásárlási jog csak akkor illeti meg, ha a bérlő a külön jogszabályban biztosított elővásárlási jogával nem él.”

Az eredeti Ptk. szöveggel szemben álló módon rendezték a továbbiakban az ingatlanra vonatkozó elővételi jogot a földtulajdon és földhasználat továbbfejlesztéséről szóló 1967. évi IV. tv. 32. §-a, és a 36/1967. (X. 11.) Korm. r. 31. § (2) pontja is: ez a használói elővételi jog belekerült a Ptk. hatálybaléptetéséről szóló rendeletet módosító 1967. évi 39. tvr. által a Ptké. 24/A §-ába.

A házingatlanok eladásáról szóló 32/1969. (IX. 30.) Kormányrendelet 5. §-ának részben a 90/1988. (XII. 22.) MT rendelet 3. § (1) bekezdésével megállapított szövege elidegenítésre kerülő házingatlan megvásárlása esetén elsősorban a bent lakókat jogosítja vételre, sorrendben először a bérlő, bérlőtárs, a társbérlő, a lakásban lakó haszonélvező és a lakásban jogcím nélkül lakó jóhiszemű személy, másodsorban azonban a bérlő leszármazottja vagy örökbefogadott gyermeke, szülője és élettársa is jogosult. Az ingatlan a bérlő leszármazója részére akkor is megvásárolható, ha

ő maga nem lakik a lakásban. Mindezeket követően jogosult csupán elővételre az ingatlan tulajdonostársa, azaz résztulajdonosa.

E jogosultak elővételi joga a mindenkori bérlőt az állammal mint tulajdonossal szemben illeti meg, tehát ugyancsak dologi jellegű, szemben a szerződéssel határozott felek között létesülő kötelmi jellegű elővételi joggal.

A tulajdon az Alkotmány 13. §-ában védett alkotmányos jog. Az alkotmányos jog mindazon részjogosítványokat tartalmazza, amelyek a tulajdonban bennfoglaltnak. Álláspontom szerint magából a tulajdonból következik a társ tulajdonosnak az a joga, hogy a tulajdonközösséget megszüntesse. Törvényből következő joga, hogy tulajdonostársa részének elidegenítése esetén mint elővétellel rendelkező jogosult fellépessen. Ez minőségileg más, mint az idegen tulajdonon bármilyen törvényes céllal biztosított elővételi jog, noha indokolt esetben ez utóbbi a tulajdonos elővétel jogát megelőzheti.

Vizsgálunk kell azonban, hogy vajon ezek az elővételi jogok indokoltan és arányos mértékben korlátozzák-e a tulajdonostársak elővételi jogát.

Ad 2. Egyáltalán nem indokolt, hogy magán társ tulajdonos tulajdoni részén az állami társ tulajdonost első sorban álló elővételi jog illesse meg, (a bennlakó bérlőt megelőzően), míg a magán társ tulajdonost az állami részen csak a bérlőt követően illesse meg az elővételi jog. Ezzel az állami társ tulajdonos indokolatlan pozitív diszkriminációban részesül a magán társ tulajdonossal szemben.

Ha az államnak a lakástulajdonról való megszabadulása jelenleg preferálandó gazdasági érdek, mint ezt az Alkotmánybíróság határozata indokolásában megállapítja, úgy nem indokolt az állami társ tulajdonosnak a bérlő elé helyezése vételi jog esetén, hisz ez az állami lakástulajdon növelése irányába hat.

Ad 3. Amennyiben volna olyan támogatandó indok, amely miatt a bent lakó bérlőnek (netán hozzátartozói széles seregének) biztosítandó a tulajdon megszerzése annak eladása esetén, úgy annak minden bérlőt meg kellene illetnie. Egyébként azokkal a bérlőkkel szemben, akik magántulajdonú házban laknak, hátrányos diszkriminációt tartalmazna az illető jogszabály. Az állami tulajdonú lakásban lakó bérlők kedvezményét tehát meg kellene adni a magánlakásban lakó bérlőknek is.

Ad 4. A piacgazdaság feltételei között egyáltalán megkérdőjelezhető, milyen érdek fűződik ahhoz, hogy a bérlőknek az általuk bérelt lakáson elővételi joguk legyen. Piacgazdasági viszonyok között, aki vásárolni akar, az keres magának egy eladót és piaci körülmények között vásárol. Aki lakást akar bérelni, keres magának egy bérbeadót és bérbe veszi a lakást. Másrészről a lakás építésébe fektetett tőke természetes gyümölcsötvetési módja az, hogy a tulajdonosok fölös lakástulajdonukat bérbe adják. Minden olyan intézkedés, amely akár a lakások és ingatlanok szabad piaci forgalmát, akár a bérlakások bérbeadását és bérbevételét adminisztrá-

tív intézkedésekkel és megkötésekkel szabályozza, ellentétes a piacgazdaság jellegével és szabad érvényesülésével, így az Alkotmány 9. §-ával. Téves az az indokolás, mintha a jogi és más problémák lehetőségét rejtő közös tulajdon megszüntetéséhez és a résztulajdonosok számának csökkentéséhez fűződő (tényleg létező) közérdeket megelőzne olyan közérdek, hogy a tényleges használók lehetőleg tulajdonosok legyenek.

Az az érvelés, ami az Alkotmánybíróság 238/B/1990. határozatában szerepel, hogy az állami bérlakástulajdonok száma jelenleg indokoltan csökkentendő, semmi esetre sem indokolja a bennlakó részére elővételi jog biztosítását, hanem éppen azt indokolná, hogy az állami résztulajdon lehetőleg minden kötöttségtől mentesen eladható legyen. Az államnak nem az az érdeke, hogy a bérlő vegye meg a lakást, hanem hogy a neki terhet jelentő részlakástulajdont minél jobb áron eladhassa.

Rá kívánok mutatni arra, hogy jelenlegi helyzetünkben, amikor a bérek nem tartalmazzák a lakás ellenértékét, továbbá a lakbérek nem a lakásingatlanba fektetett tőke rendes hozadéka szerint vannak megállapítva, lehetnek olyan szociális indokok, amelyek bérlők részére az általuk lakott lakás tulajdonának megszerzését kívánatosá tennék. Azonban a szociális juttatásokat nem a gazdasági intézkedésekbe burkoltan kell az államnak megtennie. Módja van az államnak a bérlők részére szociális kedvezményeket rejtő lakásvásárlási hiteleket nyitni, és ezáltal könnyebbé tenni a lakás megvásárlását a bennlakónak, mint a tulajdonostársnak. Azonban semmiféle érdeke nem fűződik az államnak ahhoz, hogy a saját tulajdoni részeit áron alul adja el, vagy értékesítésük lehetőségét korlátozza.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy távlatilag a közérdek minél több lakás felépítését kívánná a lakáspiac megteremtése érdekében. Az építésekben az állami tőkének komoly szerepe lehet. Tehát távlatilag nem az a cél, hogy az állam kivonuljon a lakástulajdonlásból és lakásépítésből, hanem az, hogy az állami lakástulajdon olyan hozadékkal rendelkezzen, amely megéri minden tőkeerős piaci tényezőnek (az államnak is) lakásberuházások létesítését. A bérlőknek azt a gondját, hogy a jövedelmükből a lakásuk bérét ki tudják fizetni, nem elővételi intézkedésekkel kell megoldani, hanem a reális bérek és árak piaci viszonyainak kialakítása útján.

Még akkor is, ha szociális szempontok jelenleg indokolnák, hogy a teljesen állami tulajdonban lévő lakásokon egyes bérlők lakásvásárlásának kedvezményes helyzetét az átalakulás korszakában folyamatosan fenntartsuk, hangsúlyozni kellene, hogy ez csak az átmeneti időben tűrhető rendszer, mert a piacgazdaság normáival, amelyek alkotmányban biztosítottak, homlokegyenest ellenkezik. Semmiképpen sem lehet azonban az alkotmányosan védett tulajdon terhére fenntartani egy olyan előnyt, amellyel egyéb alkotmányosan védendő, de kellően nem biztosított jogok (szociális biztonság) hiányának ellentételezését a jelenleg még megfelelő béreket és árakat nem biztosító állam a magántulajdonostárs vállára kívánja (akár részben is) áthárítani.

Egyébként semmi sem biztosítja, hogy a bérlő és a társtulajdonos közül előbbi szorul szociális támogatásra. A bérlők és a tulajdonosok állhatnak azonos szinten is, sőt lehet a tulajdonos rosszabb helyzetben. Szociális támogatás pedig csak indokoltan, szociális okkal adható. Ezt a jelenlegi jogi rendezés még általában sem szolgálja, így lehet szociális szempontból is diszkriminatív, önkényes.

Budapest, 1992. július 9.

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1500/B/1990.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 77. számában.

46/1992. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján az Alkotmánybíróság meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az erdőkről és a vadgazdálkodásról szóló 1961. évi VII. törvény 32. § (1) bekezdése, valamint a vadgazdálkodásról és a vadászatról szóló 30/1970. (XII. 24.) MÉM rendelet 3. § (1) és (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és a megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

1. A Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége (továbbiakban: MOSZ) indítványa szerint az 1961. évi VII. törvény 32. § (1) bekezdése (továbbiakban: EVT) és a 30/1970. (XII. 24.) MÉM rendelet 3. § (1) és (2) bekezdése (továbbiakban: MÉM r.) ellentétes az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdésével, valamint a 13. § (1) bekezdésével. Az Alkotmány ugyanis biztosítja a tulajdonhoz való jogot, a köztulajdont és a magántulajdont egyenjogúnak minősíti és egyenlő védelemben részesíti, támogatja a gazdasági verseny szabadságát. E rendelkezésekkel szemben azonban az EVT és a MÉM r. csorbítja a magántulajdonosok jogát a vadászterületre eső földjeik zavartalan birtoklásában, hiszen – a vadászat időtartama alatt – türniük kell, hogy ingatlanukat a vadásztársaságok használják, noha maguk a földtulajdonosok is képesek lennének a vadászati jog átengedett hasznosítására, ha ezt az EVT lehetővé tenné. A vadászati monopoliума miatt – érvel az indítványozó – az állam a földtulajdonosok helyett mások érdekében jár el, a vadászati jog jogosultjainak engedi élvezni a haszonbérletet, „egyoldalú diktátummal” kizárja „a földtulajdonos termelőszövetkezeteket” az állami jog hasznosításából. Mindezzel „megsérti a törvény és a miniszteri rendelet a verseny szabadságát biztosító alkotmányi rendelkezést.”

2. Az indítvány megalapozatlan.

2.1 Az EVT szerint: „A vadászati jog az ország egész területén az államot illeti. Az állam a vadászati jogot állami szervek útján, saját (üzemi) kezelésben hasznosítja, vadásztársaságok, illetve a vadásztársaságok országos szövetsége részére haszonbérbe adja vagy átengedi.” A vadászati jog állami monopóliuma azonban önmagában nem sérti a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelemben részesítésének elvét. Vannak dolgok és jogok, amelyek nincsenek magántulajdonban, s ellenkező alkotmányos rendelkezés kibocsátásáig nem is kerülnek magántulajdonba. Az államot illető tulajdonjogról az Alkotmány 10. § (2) bekezdése így rendelkezik: „Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.” A vadászati jog vagyoni értékű jog, a jog haszonbérbe adása, átengedése gazdasági tevékenységben valósul meg, ezért az állami kizárólagosság megállapításának csupán egy további feltétele van: a jogszabály törvényi szintű legyen. Az EVT kétségtelenül törvény, a jogszabályi konstrukció tehát nem alkotmányosértő. A törvény 44. § (3) bekezdése felhatalmazta a földművelésügyi minisztert arra, hogy az EVT „végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat” megállapítsa. A MÉM rendelet nem terjeszkedik túl a felhatalmazáson. Úgy rendelkezik, hogy: „A vadászterületen a vadászati jog hasznosítási módja [EVT 32. § (1) bekezdése] tekintetében a MÉM határoz.” Továbbiakban pedig: „A vadászati jogot a Mavosznak (Magyar Vadászok Országos Szövetsége) a MÉM, a vadásztársaságnak a MÉM által kijelölt szerv adja haszonbérbe.” Mivel a MÉM r. nem sérti, hanem részletes tartalommal tölti ki az EVT általános rendelkezését, sem közvetlenül, sem közvetve nincs ellentétben az Alkotmány említett követelményeivel.

2.2 A vadászati jog állami hasznosítási rendszere kétségtelenül korlátozza a vadászterületek tulajdonosainak teljes körű rendelkezési jogát. A tulajdonjog szükséges és elengedhetetlen mértékű korlátozása azonban nem alkotmányosértő. Az Alkotmánybíróság már számos határozatában [pl. 2/1990. (II. 18.) AB, 20/1990. (X. 4.) AB, 7/1991. (II. 28.) AB határozat] általános érvennyel leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat valamely alapvető jog korlátozásának eszközhöz, ha másik jog érvényesülése más módon nem érhető el; a korlátozás ez esetben is csak olyan arányú lehet, amennyi a másik jog érvényesítéséhez feltétlenül szükséges. A vadászterületi földtulajdonos magánszemély vagy szervezet teljes körű tulajdonjogának korlátozása annak érdekében vált szükségessé, hogy érvényre juthasson az állam vadászati joga, mint az Alkotmány 10. § (2) bekezdésén alapuló, az állam kizárólagos gazdasági tevékenységét lehetővé tevő jog. A földtulajdonos magánszemély, vagy a szervezeteti tulajdonjogban részes természetes személy vagy ezek közössége nincs kizárva – mint indítványozó állítja – a vadászati jog átengedett hasznosításából. Igaz ugyan, hogy az EVT és a MÉM r. szerint a vadászati jogot csak meghatározott állami szervek útján lehet hasznosítani, illetve a Mavosznak

és vadásztársaságoknak lehet haszonbérbe adni, s ezek a vadászati jogot másra nem ruházhatják át. A törvény 32. § (2) bekezdése alapján ezek a vadászatra jogosultak „bérkilövési szerződést azonban köthetnek e célra alakult vadásztársaságokkal, illetve olyan magánszemélyekkel, akiknek vadászjegyük vagy vadászati engedélyük van.” Ha e – nem diszkrimináló – feltételeknek a földtulajdonosok vagy szövetkezeti tulajdonosok csoportjai eleget tesznek, maguk is köthetnek vadkilövési szerződést. Sőt azt sem zárja ki a törvény és a rendelet, hogy az érdekelt földtulajdonosok vadásztársaságot alapítsanak, és saját vagy közös területükre igényeljék a vadászati jog hasznosítását. A MÉM rendelet 5. §-a termelőszövetkezetek részére – meghatározott területi feltételek megléte esetén – preferenciát is ad az általuk alakított vadásztársaságok részére a vadászati jog átengedésére. Nincs tehát ellentét a két jogszabály és az Alkotmány 9. § (1) bekezdése és 13. § (1) bekezdése között.

2.3 A gazdasági verseny alkotmányos szabadságjoga sem jelent korlátlanyságot. Ha az állam – ugyancsak alkotmányosan – meghatározott dolgok tulajdonjogát vagy meghatározott gazdasági tevékenységeket illetően önmaga számára kizárólagosságot tart fenn, ebből egyértelműen következik, hogy a gazdasági verseny szabadsága az így szabályozott területen nem érvényesülhet teljesen. Nem alkotmányosértő tehát az EVT és a MÉM rendelet a vadászati jog hasznosítási módjának vagy haszonbérbe adásának, ill. átengedésének bizonyos kötöttséghez igazodó megállapítása. Az állam meghatározhatja, hogy a vadászati jogot törvényi keretek között milyen szervezeteknek engedi át. Ezen túl viszont a vadászati tevékenység gyakorlásához a két jogszabály megszorító megkülönböztetést nem ír elő, hiszen bérkilövési szerződés kötéséhez a vadászjegy vagy vadászengedély megszerzésén mint szakmai követelményen kívül más feltételt nem támaszt. A gazdasági verseny szabadsága tehát nem szenved nagyobb sérelmet, mint ami elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy az államnak a vadakra nézve fennálló kizárólagos tulajdonjoga, illetőleg a vadászati jog, mint az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körébe tartozó jog érvényre juthasson.

3. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan rámutat: a vadászati jognak a tulajdonjogtól való függetlenítése és – mintegy a tulajdonjog korlátjaként – az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének alapjául való felhasználása a vadászat gyakorlásának egyik, de korántsem egyetlen, az Alkotmánnyal összeegyeztethető szabályozási módja. Elvileg elképzelhetők más, a korszerű vadgazdálkodás érdekeit nem sértő, ugyanakkor a tulajdonos (vagy a tulajdonosok közössége) számára a vadászati jog hasznosításába való érdemi beleszólási jogot biztosító szabályozási módok is.

A földművelésügyi miniszter – az Alkotmánybíróságnak címzett átiratában – részletesen vázolta a hazai vadászati jog változásait az 1883. évi XX. – tc.

hatálybalépése óta. A vadászati jog állami hasznosításának jelenlegi rendszere 1945. óta fokozatosan – közjogi, polgári jogi, szövetkezeti jogi stb. jogszabályok változásaival összhangban – alakult ki. A több évtizedes rendszer a privatizáció, a szövetkezetek átalakulása, a kárpótlás jogintézménye miatt korszerűsítésre szorul. Az előkészületben levő vadászati és vadgazdálkodási törvény érinti majd a vadászati jog tulajdoni kérdéseit, az ehhez kapcsolódó felelősségi szabályokat, a hatósági engedélyezések és a haszonbérleti szerződések rendszerét.

Az Alkotmánybíróság hatásköre azonban a jelen ügyben csupán annak elbírálására terjedt ki, hogy a sérelmezett rendelkezések ellentétben állnak-e az Alkotmánnyal. Mivel a testület alkotmányellenességet nem állapított meg, az indítványt elutasította.

Budapest, 1992. szeptember 21.

Dr. Herczegh Géza s. k.
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 194/B/1992.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 98. számában.

47/1992. (IX. 26.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessége utólagos megállapítására irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény 17. § (3) bekezdésének alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványt és a megsemmisítésére vonatkozó kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 9. és 13. §-át sérti az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény 17. § (3) bekezdésének második fordulata. Véleménye szerint e rendelkezés miatt sérül a kisajátítás esetén a tulajdonost illető teljes kártalanítás elve. E (3) bekezdésbeli szabályozás esetén ugyanis álláspontja szerint nem a kisajátítás szabályait kell alkalmazni, hanem az érdekeltnek az igénybevétel érdekében le kell mondaniok kártalanítási igényükről, mert enélkül az általuk indított telekalakítási eljárásra nem kerülhet sor.

Az indítvánnyal érintett, 1964. évi III. törvénynek az 1990. évi XXII. törvénnyel módosított 17. § (3) bekezdése a következőket tartalmazza:

„A közút céljára történő igénybevétel esetében a kártalanításra a kisajátítási kártalanítás szabályait kell alkalmazni, kivéve, ha az igénybevételre az érdekelték kérelmére indított telekalakítási eljárással kapcsolatban kerül sor, és az érdekelték a kártalanítási igényükről lemondtak.”

E rendelkezésből egyértelmű fő szabály az, hogy a közút céljára történő igénybevétel esetében a kisajátítási eljárás szabályait kell alkalmazni. Vagyis az igénybevett területért a tulajdonost teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás illeti meg a kisajátításról szóló 1976. évi 24. törvényerejű rendelet 1. §-a szerint, amely azonos rendelkezéseket tartalmaz az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében foglaltakkal. Az építésügyről szóló törvény 17. § (3) bekezdésének kivételes szabálya az, hogy telekalakítási ügyben az ügyfél kérelmére indult eljárásban a tulajdonos lemondhat kártalanítási igényéről, ezért ilyenkor a főszabályban foglaltakat nem kell alkalmaz-

ni. A törvényben azonban nincs olyan rendelkezés, hogy amennyiben a tulajdonos nem mond le a kártalanítási igényéről, akkor a telekalakítás engedélyezését meg kell tagadni, vagy az megtagadható, illetőleg a lemondás megtörténteig az eljárás meg sem indítható. A telekalakítás, illetőleg a közút céljára történő igénybevétel két jogintézmény, amelyek csak eshetőlegesen kapcsolódnak össze; mechanikus összekapcsolásuk a törvénysértés veszélyét rejti magában.

Az indítvánnyal támadott törvényhely tehát nem sérti az Alkotmánynak 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott tulajdon védelmére, illetve a 13. § (2) bekezdésében a tulajdon kártalanítására vonatkozó szabályait.

A jogszabálynak a hatóság által egyedi ügyben történt, a fentiektől eltérő tartalmú értelmezése az építésügyről szóló 1964. évi III. törvénynek a 17. § (3) bekezdése második mondatának rendelkezését nem teszi alkotmányellenessé.

Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt alaptalannak találta és elutasította azt.

Budapest, 1992. szeptember 21.

Dr. Herczegh Géza s. k.
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 2249/B/1991.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 98. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára benyújtott indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 14. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (a továbbiakban: Bsz.) 14. § (2) bekezdése, „a hivatásos bírakkal azonos jogállású” népi ülnököket politikai tevékenységük tekintetében alkotmányellenesen különbözteti meg. E szakasz szerint ugyanis a bírák sem politikai pártnak nem lehetnek tagjai, sem politikai tevékenységet nem folytathatnak. A népi ülnökök tekintetében azonban a politikai párthoz tartozás nem tilos, csak a politikai tevékenység gyakorlása nincs számukra megengedve. Ez az indítványozó véleménye szerint ellentétben áll a bírói függetlenség alkotmányos elvével, mivel a politikai párthoz tartozó népi ülnököket az igazságügy-miniszter által kinevezett bírósági elnök osztja be az egyes bírósági tanácsokba, s a kifogásolt jogi szabályozás lehetőséget ad ennek során pártszempontok érvényesítésére.

Az igazságügy-miniszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejtette, hogy a Bsz. 12. §-a szerint a népi ülnökök csak az ítélezés során rendelkeznek a hivatásos bírákat megillető jogokkal és kötelezettségekkel. Mivel tisztségüket csak meghatározott ideig látják el, így elfogadható, hogy a megbízatás időtartamára megengedjék számukra a párttagságot, s csak a tényleges politikai tevékenység gyakorlását tiltsák meg.

II.

Az Alkotmánybíróság döntése meghozatalakor a következő jogszabályi rendelkezésekre volt tekintettel:

Az Alkotmány 46. §-a szerint: „A bíróságok hivatásos bírákból és népi ülnökökből alakított tanácsokban ítéleznek. A törvény e szabály alól kivételt engedhet.”

Az Alkotmány 50. § (3) bekezdése szerint: „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bírák nem lehetnek tagjai politikai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak.”

Az Alkotmány módosításával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1989. évi XLII. törvény 4. §-a által a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 14. § (2) bekezdése helyébe iktatott szöveg: „A hivatásos bírák nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak. A népi ülnökök a megbízatásuk időtartama alatt kötelesek bármilyen politikai tevékenység folytatásától tartózkodni.” Ugyanennek a törvénynek 12. §-a szerint: „a népi ülnököknek az ítékezésben a hivatásos bírókkal azonos jogaik és kötelezettségeik vannak”.

III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmány 46. §-a szerint a bíróságok tanácsokban ítéleznek. Az ítélező tanácsokat hivatásos bírókból és népi ülnökökből alakítják.

Az Alkotmány 50. § (3) bekezdése a bírói függetlenségről és a törvénynek való alárendeltségről intézkedik. Az Alkotmánybíróság az 53/1991. (X. 31.) AB határozatában már utalt arra, hogy a bírói hatalom az ítékezésben ölt testet. Az ítélező bíró nem utasítható és a törvény szerint kell döntenie. A független (nem utasítható) és törvény szerint ítéző bíró fogalmán a társasbíráskodás elve folytán egyaránt érteni kell a hivatásos bírót és a népi ülnököt. Ezt fejezi ki az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének első fordulata.

A bíróságokról szóló Bsz. 12. §-a ennek megfelelően rendelkezik úgy, hogy a népi ülnököknek az ítékezésben és nem egyéb tekintetben a hivatásos bírókkal azonos jogaik és kötelezségeik vannak. Az ítélezési funkcióban adott azonos jogosítványok és kötelezségek értelmét pedig a társasbíráskodás népi ülnöki rendszere magyarázza. Azt nevezetesen, hogy a ténykérdéseket nem választja el a jogkérdésektől.

2. Az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének második fordulata csak a hivatásos bírókról rendelkezik. Eszerint a bírák nem lehetnek tagjai pártnak és nem folytathatnak politikai tevékenységet. Ez a rendelkezés a bírák státusára vonatkozik

és nem ítélezési funkciójára. Itt tehát csak a hivatásos bírókra vonatkozó garanciális szabályokról van szó. Az Alkotmány viszont nem határozza meg a népi ülnökök bíraskodástól elkülönülő státusát. Így tehát nem is tartalmaz tilalmat a népi ülnökök párttagságára nézve.

3. Az 1989. évi XLII. törvény 4. §-a által a bíróságokról szóló Bsz. 14. § (2) bekezdése helyébe iktatott szöveg az Alkotmánynak megfelelő előírásokat tartalmaz. Eszerint a hivatásos bírók nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak. Ez a rendelkezés teljes mértékben egybeesik az Alkotmány 50. § (3) bekezdésének második fordulatával. A népi ülnökökre nézve ugyanez a törvényhely alkotmányos tilalom hiányában nem a párttagságot zárja ki, hanem csak a politikai tevékenység folytatásától való tartózkodás köteleességét írja elő, mégpedig az ülnöki megbízás időtartamára.

A bírák közjogi státusa az igazságszolgáltatásban való hivatásszerű közreműködés, az ítékezés hivatásszerű gyakorlása. Ez a közjogi státus parancsolóan írja elő a politikai függetlenséget. A hatalommegosztás alkotmányos elve, az elkülönült bíraskodási hatalom az egzisztenciális-közjogi státusban is megköveteli a politikai függetlenséget. A népi ülnökök nem élethivatásszerűen, hanem időlegesen és megbízásuk időtartamára vesznek részt az igazságszolgáltatásban. Időleges részvételük alkotmányos indoka a laikus elem bevonása a bíraskodásba. Közjogi státusuk tehát a bíraskodásban való időleges és nem élethivatás-szerű közreműködés. Alkotmányos alapjogaiknak – így különösen az Alkotmány 70. § (4) bekezdésében foglalt, a közügyek vitelében való részvétel jogának – korlátozása csak addig terjedhet, amíg az az időleges részvételükkel arányos. Az igazságszolgáltatásban való közreműködésük céljával, nevezetesen a laikus elem ítékezésbe való bevonásával ellentétes volna olyan aránytalan jogkorlátozás, amely „laikus életvitelük” státusát szükségtelenül megváltoztatná. Maga az ítékezésben való részvétel egyébként a közügyek vitelében való részvétel alkotmányos jogának egyik formája, amely viszont az igazságszolgáltatás természetével összeférhetetlen politikai tevékenység időleges felfüggesztését kívánja.

4. Nem megalapozott az indítványnak az az érvelése, amely szerint a hatályos jogi szabályozás a népi ülnököknek a bírósági tanácsokba való beosztása során lehetőséget biztosítana a pártpolitikai befolyás érvényesítésére. Ellenkezőleg: a hatályos jogi szabályozás – a Bsz. 73. §-a – a politikai pártoknak még a népi ülnökök jelölése során sem biztosít semmilyen jogot. Egyébként pedig a pártatlan és független bíraskodás szavatolására az eljárási törvények jogilag szabályozott külön rendet írnak elő, amikor a bírák adott ügyből való kizárását teszik lehetővé.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezés alkotmányellenességét nem látta megállapíthatónak, ezért az indítványt és a megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.

Budapest, 1992. október 19.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1388/B/1991.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 107. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitájában hozott bírósági döntés ellen a fellebbezés kizárása alkotmányellenes.

Megállapítja, hogy a Fővárosi Munkaügyi Bíróság előtt felmondás hatályon kívül helyezése iránt 18. M. 1541/1990. szám alatt folyamatban volt ügyben a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 358. § (1) bekezdésének a 14. sorszámú ítélet meghozatalakor hatályban volt rendelkezése nem alkalmazható.

A konkrét ügyben ezért az alkotmányellenes rendelkezés – e határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésétől – a fellebbezési eljárásnak nem akadályja.

A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (Bsz.) 23. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasítja.

Az Alkotmánybíróság a határozatot a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az 1991. május 22-én benyújtott beadványában az indítványozó a Bsz. 23. § (3) bekezdése és a Pp. 358. § (1) bekezdése alkotmányellenességét állította. A szabályozás ugyanis a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitájában a munkaügyi bíróság határozata ellen a fellebbezést – meghatározott esetek kivételével – kizárja. Ez a rendelkezés pedig – minthogy ilyen ügyekben első fokon a többször módosított 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet (Mt. V) 89. §-a értelmében közvetlenül a munkaügyi bíróság jár el – ellentétes az Alkotmány 57. § (5) bekezdése

rendelkezésével, amely szerint mindenki jogorvoslással élhet az olyan bírói, államigazgatási, vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.

2. 1991. június 25-én benyújtott beadványában előadta, hogy időközben a Fővárosi Munkaügyi Bíróság a 18. M. 1541/1990/14. számú ítéletével az indítványozó és magasabb vezető állású dolgozója közötti perben a dolgozó keresetének helytadott; az indítványozó részvénytársaság (alperes) felmondását hatályon kívül helyezte és az alperest a felperes kieső munkabérének megfizetésére kötelezte. Az ítélet – a Pp. 358. §-ára hivatkozva – kimondta, hogy ellene fellebbezésnek helye nincs.

Az indítványozó az indítványát ezután alkotmányjogi panaszként tartotta fenn és a kifogásolt jogszabályok alkotmányellenességének kimondása mellett a munkaügyi vitájában való alkalmazhatósága kizárását is kérte.

II.

A Pp. 358. § (1) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályban volt szövege szerint a munkaügyi vitában fellebbezésnek nincs helye, kivéve, ha a fellebbezés

- a) a vállalat anyagi felelőssége tárgyában hozott határozat ellen, vagy
- b) a dolgozó anyagi felelőssége tárgyában hozott határozat ellen irányul, feltéve, hogy a vállalat igénye az ötezer forintot meghaladja.

A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 23. § (3) bekezdése szerint a munkaügyi bíróság érdemi határozata ellen csak az eljárási törvényben meghatározott ügyekben van helye fellebbezésnek.

III.

1. Az 1991. június 23-án kihirdetett és a kihirdetést követő 30. napon hatályba lépett 1991. évi XX. törvény 45. § (2) bekezdése a Pp. 358. § (1) bekezdését kiegészítette a c) ponttal. Eszerint a munkaügyi vitában fellebbezésnek nincs helye, kivéve, ha a fellebbezés ... c) a 349. § (3)–(4) bekezdése szerinti eljárásban hozott határozat ellen irányul. A Pp. 349. § (3) bekezdése szerint jogszabály által meghatározott esetekben a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitájában a jogosult – a szolgálati felettes mellőzésével – közvetlenül fordulhat keresettel a munkaügyi bírósághoz.

Az Mt. V 89. §-a szerint a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitáját közvetlenül a munkaügyi bíróság bírálja el.

A Pp. 358. § (1) bekezdésének kiegészítése után e szabályok értelmében a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitájában a munkaügyi bíróság (érdemi) határozata ellen minden esetben volt helye fellebbezésnek.

2. Az 1992. július 1-jén hatályba lépett 1992. évi XXII. törvény (a Munka Törvénykönyve) a 212. § (6) bekezdésében a Pp. 358. §-át új tartalommal alkotta meg. Eszerint a fellebbezést a munkaügyi bíróság székhelye szerint illetékes megyei bíróság bírálja el. Megszűntek azok a rendelkezések, amelyek a munkaügyi bíróság (elsőfokú) határozata ellen a fellebbezést egyes esetekben kizárták.

IV.

Megállapítható, hogy azok a rendelkezések, amelyeknek alkotmányellenességét az indítványozó állította, az indítvány benyújtását követően hatályukat veszítették; a helyükbe lépő új szabályok pedig nem tartalmazzák az alkotmányellenesnek állított rendelkezéseket.

A jogszabályok módosulásával kapcsolatos átmeneti szabályok azonban nem teszik lehetővé azt, hogy az indítványozó az ügyében hozott és a jogszabály-módosulást megelőzően első fokon jogerőre emelkedett munkaügyi bírósági ítélet ellen fellebbezést nyújtson be.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (ABtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be. A (3) bekezdés szerint az eljárásra az ABtv. 40–43. §-ban foglaltak az irányadók. Alkotmányjogi panasz esetén – meghatározott feltételek mellett – a konkrét esetben alkalmazott rendelkezés alkotmányellenessége akkor is vizsgálható, ha az már nincs hatályban. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy az alkotmányos követelményeket kielégítő jogorvoslat a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitája esetében biztosítva volt-e.

V.

Az alkotmányjogi panasz alapos.

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.

A kifogásolt rendelkezés alkalmazásakor az ismertetett jogi szabályozás értelmében a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitáját a munkaügyi bíróság közvetlenül bírálta el, az eljárást munkaügyi döntőbizottsági eljárás nem előzte meg. A támadott rendelkezés ezzel a magasabb vezető állású dolgozó munkaügyi vitája érdemében első ízben hozott határozat vitathatóságát zárta ki.

Az érdemi, ügydöntő határozat tekintetében alkotmányos követelmény, hogy a jogorvoslat biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv – vagy ugyanazon

szervezetén belül magasabb fórum – részéről a felülvizsgálatot (5/1992. (I. 30.) AB határozat).

Az alkotmányos követelményeket kielégítő jogorvoslat hiánya önmagában sérti az indítványozó különösen fontos érdekét, ezért indokolt volt annak kimondása, hogy az alkotmányellenes rendelkezés a konkrét esetben nem alkalmazható [ABtv. 43. § (4) bekezdés].

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

VI.

Az indítványozó a kifogásolt rendelkezéssel összefüggésben támadta a Bsz. 23. § (3) bekezdését is. E bekezdés konkrét tartalmát az eljárási törvény hatályos rendelkezései (Pp. 358. §) határozzák meg. A Pp. 358. §-ának újra alkotása és a jogorvoslattal kapcsolatos alkotmányellenessége kiküszöbölése folytán a Bsz. 23. § (3) bekezdése sem alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság ezért az erre vonatkozó indítványt elutasította.

Budapest, 1992. október 20.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

53/1992. (X. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránti indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 349. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért e rendelkezést megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 349. § (1) bekezdése, valamint a 326. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt és e rendelkezések megsemmisítése iránti kérelmet elutasítja.

A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzététele napján hatályát veszti.

INDOKOLÁS

I.

1. Az indítványozók álláspontja szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló, többször módosított 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 349. § (1) és (2) bekezdése, továbbá 326. § (2) bekezdésének az egyéves vagy ennél rövidebb elévülési időt három hónappal meghosszabbító rendelkezése alkotmányellenes, ezért kérték e törvényhelyek megsemmisítését. A Ptk. 349. § (1) bekezdése szerint államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. A (2) bekezdés szerint a kár megtérítésére irányuló követelés egy év alatt elévül. Végül a Ptk. 326. § (2) bekezdése szerint az elévülés nyugvása esetén a követelés az akadály megszűnésétől számított egy éven belül még érvényesíthető; ha azonban az elévülési idő egyéves vagy annál rövidebb, az igény érvényesítésére nyitva álló határidő csak három hónap.

2. Az indítványozók álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezések ellentétesek az Alkotmánynak a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét meghatározó 9. § (1) bekezdésével, továbbá sértik az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, amely szerint a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő. Álláspontjuk szerint az államnak az állampolgárral, illetőleg az állampolgárnak az állammal szembeni kártérítési igénye elévülési időtartamában az idézett törvényt szabta különbségtétel a jogegyenlőség alkotmányos elvét sérti, ezért alkotmányellenes.

Az egyik indítványozó alkotmányos érvekre utalás nélkül kérte a Ptk. 349. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és a 349. § (2) bekezdésében rendelt egyéves elévülési idővel összefüggésben a Ptk. 326. § (2) bekezdésében írt három hónapos elévülést meghosszabbító szabály megsemmisítését. Ez utóbbi kérelmét a rendelkezés korlátozó tartalmával indokolta.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a Ptk. 349. § (2) bekezdése vonatkozásában megalapozottnak, egyébként alaptalannak találta.

1. A Ptk. 349. § (1) bekezdése az alkalmazotti károkozásra vonatkozó polgári jogi rendelkezés specifikus esete. A Ptk.-nak az alkalmazotti károkozásról szóló 348. § (1) bekezdése szerint, ha az alkalmazott munkaviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a károsulttal szemben nem ő, hanem munkáltatója felelős.

A munkáltató felelősségére irányadó ezt az általános szabályt a Ptk. 349. §-ának különös szabálya három vonatkozásban szűkíti. Eszerint a Ptk. 349. § alapján a felelősség csak akkor állapítható meg:

a) ha a munkaviszonnyal összefüggő károkozás államigazgatási [a (3) bekezdés kiterjesztő szabálya folytán bírósági és ügyészségi] jogkör gyakorlása közben történt,

b) ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőséget igénybe vette,

c) ha az igényérvényesítés az egyébként irányadó ötéves elévülési idővel szemben (Ptk. 324. §), egyéves elévülési időn belül történt.

A szűkítés első két vonatkozása és a felhívott alkotmányi rendelkezések között értékelhető összefüggés nincs és a szabályozás az Alkotmány más rendelkezését sem sérti. A támadott felelősségi szabály a szerződésen kívüli károkozásért való felelősség egyik különös fajtája, amelyet a károkozás specifikuma – a közhatalmi tevékenység gyakorlásával való károkozás – indokol. Releváns alkotmányjogi összefüggés hiányában nem kifogásolható, hogy a törvényhozó ezeket a specifikumokat különös felelősségi alakzat útján tételezi, s nem vezethet alkotmányellenesség

megállapítására az sem, hogy a kifogásolt rendelkezés a felelősség feltételeként írja elő a rendes jogorvoslati lehetőség igénybevételét. A bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvéből vagy más alkotmányi rendelkezésből ugyanis nem vezethető le a szervezeten belüli orvoslási lehetőség kimerítését kárfelelősségi feltételként előíró rendelkezés alkotmányellenessége, ezért az Alkotmánybíróság a Ptk. 349. § (1) bekezdésének megsemmisítésére vonatkozó alaptalan indítványt elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a polgári jogi jogviszonyok szabályozása során a jogalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik egyebek között abban a vonatkozásban is, hogy – az Alkotmány keretei között – az egyes jogviszonyok belső sajátosságainak figyelembevételével az alanyi jogok bíróság előtti érvényesítésének lehetőségét milyen feltételekkel és korlátozásokkal biztosítja. Az Alkotmány alapján nagyfokú a törvényhozó szabadsága tekintetben is, hogy az alanyi jog érvényesíthetőségének időkorlátját (elévülés) milyen általános és különös törvényi szabályokba foglalja. Ám a jogalkotó szabadsága az elévülési időtartamok meghatározásában mégsem korlátlan. Mind az általános szabályozásnak, mind pedig az általános szabályoktól való eltérésnek, a szabályozott jogviszony tartalmából, természetéből, a jogviszony lényegi sajátosságaiból kell fakadnia, ugyanakkor az nem vezethet a jogalanyok közötti indokolatlan megkülönböztetéshez. A szabályozás szabadságának ily módon alkotmányos határai vannak. Amennyiben az alanyi jog érvényesíthetőségét gátló elévülési időtartam meghatározása a jogalanyok közötti különbségtételt takar, s a jogviszony tartalma, természete vagy egyéb lényegi sajátossága a megkülönböztetést nem indokolja, az az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján olyan, az alanyok között egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetésnek minősül, amely megengedhetetlen, s ezért alkotmányellenes.

3. Az Alkotmánybíróság már több határozatában, így különösen a 21/1990. (X. 4.) AB és a 18/1992. (III. 30.) AB határozataiban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést, e jogegyenlőségi tétel az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján a tulajdonjogra és az abból folyó egyéb vagyoni jogokra is vonatkozik, így a polgári jogi jogalanyok között a vagyoni jogviszonyok körében tett megkülönböztetés – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – ugyancsak alkotmányellenes.

Az elévülés tekintetében a közhatalmi aktussal vagy egyébként a közhatalom gyakorlása során kárt okozó államigazgatási (bírósági, ügyészségi) szervek kedvezményezésének más szervezetekkel és egyéb személyekkel szemben alkotmányos alapja nincs. E tekintetben ugyanis az alkalmazotti károkozás tényállásához képest az államigazgatási jogkörben való károkozásnak semmiféle specifikuma nem állapítható meg. Ennek hiányában a szabályozásban az adott tényállás lényeges elemére nézve – a diszkrimináció tilalma folytán – egyenlőségnek kell fennállnia. Az egyenlőség követelményét sértő szabályozás a kártérítési processzusban részt

vevő alanyok közötti diszkriminatív megkülönböztetést jelent, ezért az alkotmányellenes.

4. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az állami közhatalom körében, az államigazgatási és a bírósági, ügyészégi jogkörben okozott károkért viselt felelősség szabályai a magyar jog fejlődését tekintve folyamatosan szigorodtak. A Ptk. hatálybalépése előtt erre vonatkozóan általános felelősségi szabály nem létezett. Az egyes speciális rendelkezéseket (1870:XLII. tv. 75. §, 1886:XXI. tv. 89–91. §, 1886:XXII. tv. 86–88. §, 1887:XXXV. tv. 1897:XX. tv.) a bírói gyakorlat fejlesztette tovább. Ezek a szabályok nem az állam, hanem a vétkes állami alkalmazott személyének, illetőleg alkalmazójának a felelősségét állapították meg, és a kár érvényesíthetőségét legalább a károkozó súlyos gondatlanságához kötötték.

A Ptk. eredeti rendelkezése az igény érvényesítésének feltételeként azt is előírta, hogy az eljáró alkalmazott bűnösségét, illetőleg vétkességét büntető vagy fegyelmi eljárás során megállapítsák. A követelés – a jelenleg hatályos szabályozással egyezően – egy év alatt évült el. A Ptk. támadott rendelkezése – a károsultat a korábbinál kedvezőbb helyzetbe hozva – e szűkítő feltételt megszüntette ugyan, de az egyéves elévülési határidőt fenntartotta.

Mindezek a rendelkezések az állam történetileg kialakult immunitásával, az ún. „állami felelőtlenység” intézményével voltak összefüggésben. Az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség körében az állam kedvezményezésének alkotmányos alapja azonban ma már megszűnt.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Ebből az alkotmányi rendelkezésből következik, hogy a polgári jogi szabályozás során a polgári jogi jogviszonyok alanyait – az azonos szabályozási koncepción belül, tekintettel a 9. § (1) bekezdés és a 70/A. § (1) bekezdésének összefüggésére – egyenlőknek kell tekinteni.

5. Egyenlőségi szabályt fogalmaz meg az Alkotmány ugyancsak felhívott 57. § (1) bekezdésének első mondata is. Eszerint a Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő. A bíróság előtti egyenlőség alkotmányos tétele a jogegyenlőség általános elvéből következik.

Tekintettel arra, hogy a Ptk. 325. § (1) bekezdésének általános szabálya szerint az elévült követelést bírósági úton érvényesíteni nem lehet, azaz az elévülés az alanyi jog érvényesíthetőségének időkorlátja, a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elve is megköveteli, hogy a bíróság igénybevételének állami szervek és más személyek tekintetében egyenlő lehetőségei és korlátai legyenek. Pozitív megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy a bíróság igénybevételére vonatkozó alkotmányos jog – a jogviszonyok tartalmi és tárgyi azonossága esetén – egyforma súllyal érvényes a polgári jogi jogviszonyok bármely alanyára. A támadott törvényi szabályozás ezzel

szemben ugyanazon tartalmi és tárgyi összefüggésben (jogellenes károkozásért való munkáltatói felelősség) a felelősség érvényesíthetősége tekintetében (a bírósági út igénybevehetőségének időtartama vonatkozásában) olyan – személyek közötti – megkülönböztetést tartalmaz, amely sérti a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvét, s ezért alkotmányosan megengedhetetlen.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Ptk. 349. § (2) bekezdésében írt rendelkezést alkotmányellenesnek találta, ezért azt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 40. §-a alapján megsemmisítette.

6. A Ptk. 326. § (2) bekezdésének az elévülés meghosszabbodását három hónapra korlátozó rendelkezése alkotmányellenességét az egyik indítványozó kizárólag a Ptk. 349. § (2) bekezdésével összefüggésben állította. Az alkotmányossági vizsgálatot is ebben az összefüggésben kérte lefolytatni. A Ptk. 349. § (2) bekezdésének megsemmisítése folytán ez a támadás tárgytalanná vált, az alkotmányossági kifogás alapját vesztette, így az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban is elutasította.

7. Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az ABtv. 41. §-a alapján rendelte el, a 42. § (1) bekezdése alapján pedig megállapította, hogy a megsemmisített rendelkezés a határozat közzétételének napján veszti hatályát. Mivel a megsemmisített rendelkezés különös elévülési szabályt tartalmazott, helyébe a törvényhozónak újabb rendelkezést alkotnia nem kell, hanem irányadóak lesznek a Ptk.-nak az elévülést szabályozó általános rendelkezései (Ptk. 324–327. §-ai, 360. §).

Budapest, 1992. október 27.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1171/B/1991.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 109. számában.

54/1992. (X. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685. § c) pontja alkotmányellenes, ezért azt 1993. szeptember 30-i hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 324. § (1) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt és e jogszabályi rendelkezés megsemmisítése iránti kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó álláspontja szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló, többször módosított 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 324. § (1) bekezdésének második mondata alkotmányellenes, ezért kérte e rendelkezés megsemmisítését. A sérelmezett elévülési szabály szerint a gazdálkodó szervezetek egymás közti jogviszonyában a pénzkövetelések elévülési ideje – az általános szabályoktól eltérően, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – egy év, a kötbérvételések elévülését pedig ugyanez a rendelkezés hat hónapban határozza meg. Gazdálkodó szervezet a Ptk. 685. § c) pontja szerint: az állami vállalat, az egyéb gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a gazdasági társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, – a Magyar Nemzeti Bank kivételével – a pénzintézet, továbbá a vízgazdálkodási társulat. Az állam, az állami költségvetési szerv, a társadalmi szervezet és az egyesület gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve ha a törvény e szervekre kifejezett rendelkezést tartalmaz. Nem tartoznak tehát a gazdálkodó szervezetek körébe az üzletszerűen gazdasági tevékenységet folytató magánszemélyek, az egyéni vállalkozók.

Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe, a köztulajdon és a magántulajdon egyenlő védelmének alkotmányos szabályába ütközik a polgári jogi jogviszonyokban a magánszemélyeknek és a gazdálkodó szervezeteknek az elévülés szempontjából való eltérő kezelése, megkülönböztetése.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványt az alábbiak szerint részben megalapozottnak találta.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó az Alkotmány, különösen pedig a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának és egyenlő védelmének az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében meghatározott korlátai között nagyfokú szabadsággal szabályozhatja a polgári jogi követelések elévülési idejét. Jogdogmatikailag az elévülés az alanyi jog érvényesíthetőségének időkorlátja. Az elévülést eredményező időmúlás a követelés bírói úton való érvényesíthetőségét zárja ki anélkül, hogy magának az alanyi jognak a fennállását, magát a követelést is megszüntetné.

A követelések elévülésének törvényi szabályozása nem áll ellentétben egyetlen alkotmányos rendelkezéssel vagy alkotmányos elvvel sem. Sőt, a huzamosabb ideig rendezetlen jogi helyzetek lezárása kifejezetten összhangban áll a jogbiztonság követelményét is magában foglaló, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt jogállami tétellel.

Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy nem állapítható meg közvetlen értékelhető összefüggés az elévülési időtartamok törvényi szabályai és az Alkotmány rendelkezései között. A különféle jogviszonyok, így a polgári jogi jogviszonyok szabályozása során is a jogalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik egyebek között abban a vonatkozásban is, hogy az egyes jogviszonyok belső sajátosságainak a figyelembevételével az alanyi jogok bíróság előtti érvényesíthetőségének lehetőségét milyen időkorlátokkal biztosítja. Ha a szabályozás az Alkotmány 57. § (1) bekezdését nem sérti, vagyis a jogok bíróság előtti érvényesítésének lehetőségét garantálja, akkor annak időmeghatározásában a törvényhozó cselekvési szabadsága már meglehetősen nagy: az általános és különös elévülési időtartamok meghatározása a jogviszonyok alanyi, tárgyi, tartalmi és egyéb szempontjain és különféle jog- és gazdaságpolitikai megfontolásokon is nyugodhat. E rendezés alkotmányos korlátait a már idézett, jogállamiságot deklaráló 2. § (1) bekezdésének, a bírói út általános igénybevételét biztosító 57. § (1) bekezdésének és a személyek közötti diszkriminációt tiltó 70/A. § (1) bekezdésének a rendelkezései jelentik.

A Ptk. 324. § (1) bekezdésének első mondata szerint a követelések – ha jogszabály másként nem rendelkezik – öt év alatt évülnek el. A polgári jogi jogviszonyokban ez az elévülés általános szabálya és az ötéves elévülési idő a követelések bírói úton való érvényesíthetőségének általános időtartama. Ehhez képest az indítvánnyal

támadott egyéves, illetőleg hat hónapos elévülési idő – a gazdálkodó szervezetek pénz- és kötbérkövetelései tekintetében – kivételes, különös rendelkezés. A már kifejtettek szerint, a törvényhozónak alkotmányos joga és szabadsága ilyen különös elévülési időket meghatározni.

Az általános elévülési szabályoktól való eltérésnek a szabályozott jogviszonyok tartalmából, a szolgáltatás természetéből, a követelés sajátosságaiból vagy egyéb gazdaság- és jogpolitikai megfontolásból kell fakadnia. A különböző alanyok közötti eltérő jogi szabályozásnak – amint erre az Alkotmánybíróság 18/1992. (III. 30.) AB határozatában rámutatott – olyan jogon kívüli gazdasági indokai is lehetnek, mint az üzemszerű termelés sajátosságai vagy a tőke forgási sebessége, a forgalom biztonsága, a forgalmi ügyletek tömegessége (kereskedelmi jellege) stb. Különösen indokolhatják az elévülési idő szűkítését, a rövidebb elévülési időtartamok megállapítását a piaci és vállalkozói viszonyok, ezen belül a pénzügyi viszonyok gyors lebonyolódásának és lezárásának a gazdasági követelménye, amely kifejezetten összhangban van az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében deklarált piacgazdasággal.

A Ptk. támadott rendelkezése ezért önmagában – a Ptk. vonatkozó értelmező szabálya nélkül – sajátos gazdasági, piaci viszonyok szabályozásának és nem személyek közötti megengedhetetlen megkülönböztetésnek minősül. A szabályozás nem jelent jogviszonyon belüli személyek közötti egyenlőtlenséget sem, mert a gazdálkodó szervezetek és a nem gazdálkodó szervezetek egymás közötti jogviszonyaiban a rendelkezés már nem alkalmazható. A bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvéből, illetőleg a diszkriminációt tilalmazó 70/A. § (1) bekezdéséből tehát nem vezethető le a támadott rendelkezés alkotmányellenessége, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben az alaptalan indítványt elutasította.

III.

Az Alkotmánybíróság azonban – a szoros összefüggésre tekintettel – az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette a gazdálkodó szervezetek körét meghatározó, a Ptk. 685. § c) pontjában foglalt értelmező rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság ugyanis – állandó gyakorlata alapján – az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el. Az indítványozó pedig a támadott törvényi rendelkezést azért tartja alkotmányellenesnek, mert a gazdasági tevékenységgel hivatásszerűen foglalkozó magánszemélyt a törvény megkülönbözteti az elévülés tekintetében a gazdálkodó szervezetek körébe sorolt szervezetekkel szemben, ez a megkülönböztetés pedig a vállalkozói szférában megengedhetetlen.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében – különösen a 21/1990. (X. 4.) és a 18/1992. (III. 30.) AB határozatokban kifejtett álláspont szerint – az Alkotmány 9. § (1) bekezdése összefüggésben a 70/A. § (1) bekezdésével, olyan általános jogegyenlőségi tétel, amely egyrészt a tulajdon bármely formájával kapcsolatban tiltja a diszkriminációt, másrészt nemcsak a tulajdonjogra, hanem az abból folyó egyéb vagyoni

jogokra is vonatkozik. Eszerint a polgári jogi jogalanyok között a vagyoni jogviszonyok körében tett megkülönböztetés – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – ugyancsak alkotmányellenes.

A Ptk. vonatkozó értelmező szabálya a gazdálkodó szervezetek körébe nem vonja be üzletszerűen végzett gazdasági tevékenységével kapcsolatban az egyéni vállalkozót, márpedig az általánosnál rövidebb elévülési időnek gazdaság- és jogpolitikai szempontjai az egyéni vállalkozó üzleti, kereskedelmi tevékenységéből származó pénz- és kötbérvisszatérítési és tartozásai tekintetében ugyanúgy fennállnak, mint az egyéb gazdálkodó szférában. Minthogy pedig a törvényi szabályozásban az adott tényállás lényeges elemére nézve – a diszkrimináció tilalma folytán – egyenlőségnek kell fennállnia, a vonatkozó rendelkezéssel előírt megkülönböztetésnek alkotmányos indoka nincsen. Pozitív megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az azonos szabályozási koncepción belül, azaz a jogviszonyok tartalmi és tárgyi azonossága, tehát üzleti, kereskedelmi, piaci – egyszóval: gazdálkodó – tevékenység esetén e különös szabályozásnak egyforma súllyal kell vonatkoznia a jogviszonyok bármely alanyára.

Az indítvánnyal való szoros összefüggés okán elemzett törvényi szabályozás ezzel szemben – ugyanazon tartalmi és tárgyi összefüggésben – a gazdálkodó szervezetek, személyek között – az üzletszerűen végzett gazdasági tevékenységével érintett körben – az egyéni vállalkozók tekintetében olyan – személyek közötti – megkülönböztetést tartalmaz, amely sérti az Alkotmány idézett rendelkezéseit, s ezért alkotmányosan megengedhetetlen. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Ptk. 685. § c) pontját – a gazdálkodó szervezetek körének diszkriminációt eredményező hiányos meghatározása miatt – alkotmányellenesnek találta, ezért azt az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 40. §-a alapján megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség orvoslására csak az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének eszközével élhet, akkor is, ha a hatályon kívül helyezett rendelkezést nem találja egészében alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság ezért – a jogbiztonság értékét szem előtt tartva – az ABtv. 43. § (4) bekezdése alapján a hatályon kívül helyezés időpontjával lehetőséget kíván adni a jogalkotó számára, hogy az alkotmányos követelményeknek megfelelő szabályt megalkossa, a gazdálkodó szervezetek meghatározásának körét alkotmányosan kiegészítse. Ezért az érintett rendelkezést a jövőre nézve, 1993. évi szeptember 30-i hatállyal semmisítette meg.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az ABtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 1992. október 27.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám:1552/B/1991.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 109. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 534. §-ának az a rendelkezése, amely szerint „A pénzügyi intézmény azonban köteles tájékoztatást adni a bíróság (közjegyző) megkeresésére a vagyonekbezárt kimondó vagy az állammal szemben kártérítési kötelezettséget megállapító ítélet esetén, továbbá a hagyatékkal kapcsolatos eljárásban az örökhagyó takarékbetétjéről.”, továbbá a takarékbetétről szóló 1989. évi 2. törvényerejű rendelet 6. § (2) bekezdése és a belföldiek devizaszámlájáról szóló 99/1989. (IX. 18.) MT rendelet 6. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért ezeket a rendelkezéseket 1993. évi augusztus 31-ével megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó – egyesített indítványaiban – az 1982. évi 2. törvényerejű rendelet 6. § (2) bekezdésében, továbbá a 99/1989. (IX. 18.) MT rendelet 6. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és részbeni megsemmisítését kérte.

1. A takarékbetétről szóló 1989. évi 2. törvényerejű rendeletnek az indítványozó által kifogásolt 6. § (2) bekezdése szerint: „A pénzügyi intézmény azonban köteles tájékoztatást adni a bíróság (közjegyző) megkeresésére a vagyonekbezárt kimondó, vagy az állammal szemben kártérítési kötelezettséget megállapító jogerős ítélet esetén, továbbá – a hagyatékkal kapcsolatos eljárásban – az örökhagyó takarékbetétjéről.”

A belföldiek devizaszámlájáról szóló 99/1989. (IX. 18.) MT rendeletnek az

indítványozó által ugyancsak támadott 6. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy: „A pénzügyi köteles tájékoztatást adni a devizaszámláról a bíróság (közjegyző) megkeresésére a vagyonekhozást kimondó, vagy az állammal szemben kártérítési kötelezettséget megállapító jogerős ítélet esetén, továbbá – a hagyatékkal kapcsolatos eljárásban – az örökösök devizaszámlájáról.”

Az indítványozó álláspontja szerint mindkét rendelkezés annyiban alkotmányellenes, amennyiben csak az állammal szembeni kártérítési kötelezettséget megállapító jogerős ítélet esetén kötelezi a pénzügyi köteles tájékoztatást a devizaszámláról, illetőleg a takarékbetétről szóló tájékoztatásra. Véleménye szerint ez az állam javára szóló kedvezmény sérti az Alkotmánynak a tulajdon védelméről rendelkező 13. § (1) bekezdését, valamint a tulajdoni formák egyenlőségéről és egyenlő védelméről szóló 9. § (1) bekezdését.

Kérte ezért mindkét jogszabály tekintetében az alkotmányellenesség megállapítását és a rendelkezések megsemmisítését.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott és idézett rendelkezésekkel azonos tartalmú rendelkezést tartalmaz a Polgári Törvénykönyvről szóló, többször módosított 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 534. §-ának utolsó mondata. Eszerint: „A pénzügyi köteles tájékoztatást adni a bíróság (közjegyző) megkeresésére a vagyonekhozást kimondó vagy az állammal szemben kártérítési kötelezettséget megállapító ítélet esetén, továbbá a hagyatékkal kapcsolatos eljárásban az örökösök takarékbetétjéről.” Az indítványozó az indítványaiiban e rendelkezést ugyan nem támadta, de az Alkotmánybíróság – az azonos tartalmú szabályozás folytán – az alkotmányossági vizsgálatot a Ptk. 534. §-ára is kiterjesztette.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat alaposnak találta.

A takarékbetétek (devizabetétek) titkosságára vonatkozó főszabály alól az idézett és részben támadott rendelkezések a titkosság korlátozását három esetben teszik lehetővé: vagyonekhozást kimondó, illetőleg az állammal szemben kártérítési kötelezettséget megállapító jogerős ítélet esetén a bíróság megkeresésére, valamint a közjegyző megkeresésére a hagyatékkal kapcsolatos eljárás során a takarékbetétek (devizabetétek) titkossága nem érvényesül. (Az utolsó esetben a korlátozás csak látszólagos, mert ha a titok eredeti jogosultja meghal, a takarékbetét (-devizabetét) megállapítása éppen az örökös, tehát az új jogosult jogainak védelmét szolgálja.)

E kivételek közül az indítványok a szabályozás alkotmányellenességét abban látják, hogy a korlátozás a kártérítési kötelezettséget megállapító jogerős bírói ítélet esetén csak az állam javára érvényesül, más károsult jogi személy vagy magánszemély javára azonban már nem. Ez a szabályozás az érintett károsult körben

indokolatlan megkülönböztetést tartalmaz, mert az állami tulajdon védelmét minden alkotmányos indok nélkül preferálja más tulajdonosokkal szemben.

Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése nem tulajdonformák között különböztet, hanem ellenkezőleg, a tulajdon bármely formájára nézve diszkrimináció tilalmat fogalmaz meg. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ennek folytán a 70/A. § (1) bekezdésében is foglalt jogegyenlőségi tételnek a tulajdonjogra vonatkoztatott kifejtése. Bár az Alkotmány 70/A. §-a az emberi, illetve állampolgári jogok tekintetében tiltja a megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma – alanyi és tárgyi összefüggésében – a jogi személyekre (az államra) is vonatkozik.

Az Alkotmánybíróság az 59/1991. (XI. 19.) AB határozatában pedig arra mutatott rá, hogy az Alkotmány 9. §-ára figyelemmel a piacgazdaság körülményei között a piaci, vagyoni és versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét. Azokban az esetekben, amelyekben az államot az autonóm vagyoni (polgári jogi) viszonyok egyik szereplőjeként és nem közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként kell értékelni, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint meg kell szüntetni az állami tulajdonforma privilégizált helyzetét. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – ahogy ezt egyebek között a 18/1992. (III. 30.) AB, továbbá az 54/1992. (X. 29.) AB határozatokban kifejtette – az ilyen előnyöknek az állam javára szóló biztosítása az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt tiltott diszkriminációhoz vezet.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A védelem terjedelmének és intenzitásának a tulajdonjog alanya szerinti eltérő rendezése személyek közötti olyan megkülönböztetést jelent, amely alkotmányosan megengedhetetlen. A pénzbetétek titkosságára vonatkozó főszabálynak a feloldása, a károkozások hatékonyabb reparálása érdekében különböző kivételek felállítása önmagában ugyan nem alkotmányellenes, nincs azonban kellő súlyú alkotmányos indoka annak, hogy a jog a megsértett (kárt szenvedett) állami tulajdont más személy tulajdonával szemben a kártérítési processzusban kedvezményezze, mert az általános szabálytól eltérő kivételekre az adott tényállás lényeges elemét illetően – a diszkrimináció tilalma folytán – egyenlőségnek kell fennállnia. Márpedig az állami tulajdonnak ez a kedvezményezése, előnyben részesítése sérti az egyenlőség követelményét, sérti továbbá a tulajdon védelméről, a tulajdoni formák egyenlőségéről és azonos súlyú védelméről szóló alkotmányos rendelkezéseket, így az államot kedvezményező támadott szabályozás alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság a kifogásolt, továbbá az azonos szabályozás folytán az alkotmányossági vizsgálat körébe bevont rendelkezéseket az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 40. §-a alapján megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség orvoslására csak az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezésének eszközével élhet akkor is, ha a hatályon kívül helyezett rendelkezést nem találja egészében alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság ezért – a jogbiztonság érdekét szem előtt tartva – az ABtv. 43. § (4) bekezdése alapján a hatályon kívül helyezés időpontjával lehetőséget kíván adni a jogalkotó számára, hogy az alkotmányos követelményeknek megfelelő új szabályokat megalkossa, a takaréketések (devizabetétek) titkosságának főszabálya alóli kivételeket a tiltott diszkrimináció kiküszöbölésével alkotmányosan meghatározza.

Az Alkotmánybíróság ezért az érintett rendelkezéseket a jövőre nézve, 1993. évi augusztus 31-i hatállyal semmisítette meg.

Az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az ABtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 1992. november 3.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 255/B/1992.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 112. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogi iránymutatás alkotmányosságának utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Művelődési és Köznevelési Minisztérium 121001-586/92/VII. számú ügyiratához csatolt, a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló „Az 1991. évi XXXII. törvény alapján kötendő megállapodások lényeges tartalmi követelményei” című melléklet kiadása alkotmányellenes, ahhoz joghatás nem fűződik, annak semmiféle jogi kötelező ereje nincs.

Az Alkotmánybíróság a megsemmisítésre irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Etv.) 14. §-a alapján az egyház az ingatlantulajdonos helyi önkormányzattól, illetőleg az ingatlan kezelőjétől az igénybejelentés mellett közvetlenül is igényelheti a volt egyházi tulajdonú ingatlanok az általa meghatározott egyházi jogi személy részére történő átadását. Az átadásra, az egyházi jogi személy tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére a felek megállapodása alapján kerül sor.

A Művelődési és Köznevelési Minisztérium 121001-586/92/VII. szám alatt, 1992. július 23-i keltezéssel egy informális listában összeállította e megállapodások lényeges tartalmi követelményeit és e szempontokat az érintett tulajdonosoknak (kezelőknek) és az egyházaknak – figyelembevétel végett – megküldte. A megállapodás-tervezetekre vonatkozó minisztériumi útmutató 4. pontja – amely a tulajdonba (használatba) adás időpontjának feltüntetését követelményként írja elő – zárójelben a következőket tartalmazza: „(használatba lehet előbb is adni az ingatlant, majd később tulajdonba, a tulajdonbaadás nem előzheti meg a használatbaadást).”

2. Az indítványozó e törvényalkalmazással kapcsolatos minisztériumi álláspont utólagos alkotmányossági vizsgálatát és annak megállapítását kérte, hogy az útmutató szerinti értelmezés olyan többlet rendelkezést tulajdonít az 1991. évi XXXII. törvénynek, amely abban nem található meg. Álláspontja szerint a minisztériumi leirat jogbizonytalanságot eredményez, ugyanakkor ellentétes az Alkotmánybíróság 21/1990. (X. 4.) AB határozatában adott alkotmányértelmezéssel is. Kifejtette, hogy a minisztériumi törvényértelmezés informális, annak jogi kötelező ereje nem lehet, az abban foglaltakat azonban a gyakorlat mégis kötelezően alkalmazza. Kérte ezért az útmutató alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványt részben – az alábbiak szerint – megalapozottnak találta.

1. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) részletesen szabályozza az állam központi szervei által kibocsátható jogi iránymutatásokat. E szabályok megalkotásának indoka az volt, hogy a minisztériumok irányítási gyakorlatában elszaporodtak az irányítás informális eszközei, a leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók stb., amelyek kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az iránymutatás határait és ténylegesen jogszabályi tartalmuk volt. Kialakult egy olyan „formátlan jog”, amely az Alkotmány által jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek által alkotott, kihirdetett jogszabályok elé helyezkedve gyakran lerontotta azok érvényesülését. A Jat. elfogadásának egyik jelentős eredménye éppen abban áll, hogy – az Alkotmányban szabályozott jogalkotó hatáskörök védelmében – élesen elválasztja a jogszabályokat az állami irányítás egyéb jogi eszközeitől, és annak biztosítékaként, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei ne vehessék át a jogalkotás funkcióját, garanciális szabályokat állapít meg kibocsátásukra. Rögzíti, hogy mely aktusok tartoznak az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe, az állam központi szervei közül melyeknek van hatásköre az e körbe tartozó aktus

kiadására, kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei és milyen jogi tartalommal és eljárás során bocsáthatók ki.

A Jat. – az egységes joggyakorlat alakításának eszközeként – az állami irányítás egyéb jogi eszközei között szabályozza a jogi iránymutatásokat. A törvény – eltérően más, e körbe sorolt aktusoktól – a jogi iránymutatásokhoz nem fűz kötelező erőt, rendeltetésük az, hogy segítsék a jogalkalmazó szervek tevékenységét, a jogszabályok egységes szemléletű végrehajtását. A Jat. – figyelembe véve, hogy a jogszabályok érvényesítése során a címzettek, különösen a közigazgatás szervei a gyakorlatban követik az iránymutatásban foglaltakat – szabályozza a kibocsátható jogi iránymutatások, valamint a kiadásukra hatáskörrel rendelkező állami szervek körét, kibocsátásuk elé olyan tartalmi, hatásköri és eljárási korlátokat állítva ezzel, amelyek biztosítékot nyújthatnak arra, hogy a jogi iránymutatások ne vehessék át a jogalkotás szerepét. A jogi iránymutatások ilyen törvényi szabályozása mellett az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát.

2. Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az indítvánnyal támadott és hasonló minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a Jat. garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alkotmányos követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévezzék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. Napjainkban, amikor kivételesen nagy jogalkotási teher hárul a jogalkotó szervekre, s ez lelassítja a jogalkotás folyamatát, fokozottan fennáll a veszélye annak, hogy az államigazgatás központi szervei továbbra is ilyen informális eszközökkel próbálják pótolni a jogszabályok hiányosságait. A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, így az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.

III.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata.

Az Alkotmánybíróságnak ezért hatáskörének megállapítása érdekében tisztázni kellett a minisztériumi leirat jogi jellegét. A minisztériumi ügyirat egy informális körlevél formáját ölti, formája alapján nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó aktusnak. A leirat azonban olyan tartalmat hordoz, amely alkalmassá teszi arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható jogi iránymutatásként érvényesüljön, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta a támadott útmutató tartalmi alkotmányosságát.

Az Etv. alapján megköthető megállapodások lényeges tartalmi követelményeit megállapító informális minisztériumi leirat az egységes joggyakorlat alakítását szolgáló, a címzettek széles körét érintő általános szabályokat foglal magában. Jogi iránymutatást ad, egyrészt ajánlást tartalmaz az Etv. 14. § végrehajtásának módszereire, másrészt éppen az indítványozó által vitatott pontjában értelmezi a törvényt. Az útmutató tartalmát tekintve tehát olyan jogi iránymutatást foglal magában, amelyet a Jat. 53–56. §-ai az állami irányítás egyéb jogi eszközei között szabályoznak. A Jat. 54. §-a alapján jogszabály értelmezésére jogi iránymutatásként elvi állásfoglalásban van mód, amelynek kiadására az Országgyűlés és a Kormány jogosult. Az 55. § szerint a miniszter jogi iránymutatásként irányelvet és tájékoztatót adhat ki. A miniszter által kibocsátható jogi iránymutatások közül az irányelv szolgál arra, hogy ajánlást adjon jogszabály végrehajtásának módszereire.

Az Alkotmánybíróság – arra tekintettel, hogy az indítvány által vitatott útmutató olyan jogi iránymutatást tartalmaz, amely tartalmát tekintve a Jat. szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközének volna tekinthető, ugyanakkor annak kibocsátója nem a jogosult miniszter, formáját tekintve pedig az nem felel meg a Jat. idézett garanciális követelményeinek – megállapította, hogy a támadott minisztériumi aktus az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság alapvető elveit és követelményeit sérti, ezért az alkotmányellenes.

A sérelmezett minisztériumi leirat ugyanis irányelvet, illetőleg elvi állásfoglalást igénylő jogi iránymutatást bocsátott ki anélkül, hogy az a Jat. garanciális szabályainak megfelelné. A leiratot kiadó minisztériumi főelőadó hatáskör hiányában járt el, mert – a Jat. idézett szabályai alapján – jogszabály értelmezését tartalmazó jogi iránymutatást elvi állásfoglalás formájában az Országgyűlés és a Kormány adhat csak ki, a jogszabály végrehajtásának irányaira, módszereire ajánlást pedig csak a miniszter tehet, irányelv formájában. A megállapodás tartalmi követelményeit tartalmazó jogi iránymutatás – mivel kibocsátója túllépte hatáskörét – semmis, nem létező aktusnak minősül, így semmiféle jogi hatás nem fűződhet

hozzá. Ámde a címzettek az abban foglaltakat – az indítvány szerint – kötelező normaként követik. Ez pedig azzal jár, hogy jogilag nem létező, semmis aktus alakítja a gyakorlatot, ami alkotmányosan tarthatatlan és megengedhetetlen. Ezért az Alkotmánybíróság a támadott, konkrét aktus alkotmányellenességét megállapította.

2. Az Etv. alapján kötendő megállapodások lényeges tartalmi követelményeit megállapító, sérelmezett minisztériumi szempont-összeállítás, követelmény-lista, illetőleg útmutató a kifejtettek szerint nem minősül jogszabálynak, és nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközének sem. Nincs semmiféle normatív jellege, jogi ereje, kötelező tartalma. Címzettjeit illetően sem tartalmaz semmiféle jogi kötelezettséget. Ezért nem járhatott el az Alkotmánybíróság az ABtv. 40. §-ának alkalmazásával és a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszköze megsemmisítésére vonatkozó rendelkezés alkalmazását mellőzte, mert jogszabályi tartalom és jogi, kötelező erő hiányában az Alkotmánybíróságnak nem volt mit megsemmisítenie. Ezért az indítványnak a jogilag nem létező aktus megsemmisítésére vonatkozó részét az Alkotmánybíróság visszautasította.

3. Az Alkotmánybíróság a határozatban kifejtett elvi álláspontra tekintettel rendelte el határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 1992. november 10.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1299/B/1992.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 116. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány ügyében meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alkotmánybíróság a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény 6. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a 7. § (1) bekezdés g) pontja alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt, és e jogszabályhely megsemmisítése iránti kérelmet elutasítja.

E határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

1. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. §-át sérti a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1991. évi XC. törvény (továbbiakban: Szja.) 6. § (1) bekezdésének a) pontja. Eszerint bevételnek minősül az az egyébként nem adómentes összeg, amelyet a társas vállalkozás tagjának, vagy a munkáltató alkalmazottjának (ideértve a szövetkezet tagját is) nyújtott hitel (kölcsön) visszafizetéséből elenged, illetőleg az az összeg, amelyet a társaság tagja helyett fizet vissza. Éppen ezért nem élvez adómentességet a 7. § (1) bekezdés g) pontja szerint.

Az indítványozó szerint ez hátrányos megkülönböztetés az adósok között hitelezőik szerint. Azok ugyanis, akik a pénzintézettől felvett hitelt idő előtt visszafizetik, engedményt kapnak – és ez nem számít adóköteles jövedelemnek –; a munkáltatói kölcsön elengedése, illetve a társaság tagja helyetti visszafizetése viszont az érintett törvényhely szerint már adóköteles jövedelem.

2. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmány 70/I. §-a az állampolgárok egyik alapvető kötelezettségeként mondja ki, hogy mindenki köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően

a közterhekhez hozzájárulni. E hozzájárulás módját és mértékét az adókról, az illetékekről, a vámokról stb. szóló törvények állapítják meg. Az említett törvények megalkotása során az Országgyűlés rendszerint kedvezményeket is nyújt a jogszabály címzettjeinek meghatározott köre számára, illetőleg bizonyos tevékenységfajtákra vagy árucikkekre. Amíg azonban a közterhekhez való hozzájárulás az állampolgároknak az Alkotmányból eredő alapvető kötelezettsége, addig a kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga.

A mentességek és kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. Ennek gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra – pl. az egészséges környezethez vagy a szociális biztonsághoz való jogra – de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. Ekként tehát, noha a jogalkotót a mentességek és kedvezmények megállapításánál is kötik az Alkotmányban meghatározott jogi korlátok, a jogalkotói mérlegelésnél nem a jogi, hanem az egyéb szempontok játszik a meghatározó szerepet, s ebből eredően az esetleges helytelen, a társadalom érdekeivel ellentétes tartalmú mérlegelés is elsődlegesen politikai felelősséget von maga után.

A kifejtettekéből következik, hogy a kedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak ellenőrzése tartozik: a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe az Alkotmány valamely rendelkezésével, s az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – pl. gazdaságpolitikai – szempontú felülbírálatára.

3. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Alkotmány 70/A. §-ának értelmezésével. Bár a jogegyenlőség fogalma csupán a hivatkozott § (3) bekezdésének szövegében lelhető fel, a jogegyenlőség követelménye jelen van a 70/A. § valamennyi szabályában.

A jogegyenlőség lényege, hogy az állam, mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani a területén tartózkodó minden személy számára. Ebben az összefüggésben nem tehet különbséget közöttük faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerint.

Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt tilalom nem csak az emberi, illetve az alapvető állampolgári jogokra irányadó, hanem e tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre, ide értve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé.

A jogegyenlőség nem jelenti a természetes személyeknek a jogon kívüli szempontok szerinti egyenlőségét is. Az ember, mint a társadalom tagja hivatása, képzettsége, kereseti viszonyai stb. szerint különbözhet és ténylegesen különbözik is más emberektől.

Az állam joga – s egyben bizonyos körben kötelezettsége is –, hogy a jogalkotás során figyelembe vegye az emberek között ténylegesen meglévő különbségeket. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyanis nem bármifajta különbségtételt tilt – egy ilyen általános tilalom összeegyeztethetetlen lenne a jog rendeltetésével – hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetéseket.

Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság nyomatékosan rámutat: az Alkotmány hivatkozott rendelkezésének a vagyoni helyzet szerinti különbségtételt tiltó szabályát is csak ekként szabad értelmezni. Amikor tehát az Alkotmány 70/I. §-a kifejezetten a vagyoni viszonyoknak megfelelő közteherviselést írja elő, ez nem jelent az alaptörvényen belüli ellentétet a 70/A. § (1) bekezdésével. Sem a jogegyenlőségből, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmából nem következik ugyanis, hogy

- vagyoni helyzetére való tekintet nélkül mindenki azonos mértékben lenne köteles hozzájárulni a közterhekhez, illetőleg

- az állam bizonyos, kifejezetten a hátrányos szociális helyzet ellensúlyozását szolgáló jogok (pl. a szociális bérlakás kiutalására való jogosultság), segélyek vagy kedvezmények szabályozásánál ne vehetné figyelembe az érintett személyek vagyoni helyzetét.

4. Az elbírált ügyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó által sérelmezett adókedvezmény-szabály sem az Alkotmány 70/A. §-ával, sem egyéb rendelkezésével nem áll ellentétben. Magánszemély ugyanis hitelt (kölsönt) kaphat pénzintézettől, munkáltatójától és másik magánszemélytől (pl. hozzátartozójától). Ha a hitelező a hitel egy részét elengedi, az az adós szempontjából mindhárom relációban jövedelemnek számít és elvileg adókötelezettség alá esik. A jogalkotó pénzügypolitikai megfontolásból – annak érdekében, hogy az adósokat ösztönözze a pénzintézetektől felvett hitel határidő előtti visszafizetésére – a hitelnek a pénzintézet által elengedett részét adómentessé minősítette. Ez

kétségtelenül különbségtételt jelent a két másik hitelkonstrukcióhoz képest, ám e különbségtétel a kifejtettek szerint nem alkotmányellenes, s ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 1992. november 16.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 320/B/1992.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 117. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a honvédelmi miniszternek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 19/B. § (2) bekezdésének értelmezése alapján a következőket állapítja meg:

1. Mivel az Alkotmány a fegyveres erők vezetési struktúráját nem szabályozza, az nem alkotmányossági kérdés.

2. Az a körülmény, hogy az Alkotmány 19/B. § (2) bekezdése a Honvédelmi Tanács tagjainak felsorolásakor a Magyar Honvédség parancsnokát és vezérkari főnökét külön említi, nem zárja ki, hogy a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari főnöki beosztását ugyanaz a személy töltse be.

3. Az Alkotmány értelmezéssel érintett rendelkezésének módosítása nélkül nem alakítható ki alkotmányosan a Magyar Honvédség vezetésének olyan struktúrája, amely a parancsnoki, vagy a vezérkari főnöki beosztások valamelyikét mellőzi.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A honvédelmi miniszter indítványában az Alkotmány 19/B. § (2) bekezdésének azon része értelmezését kérte, amely a Honvédelmi Tanács tagjaként külön említi a Magyar Honvédség parancsnokát, valamint vezérkari főnökét. Az indítványozó álláspontja szerint a rendelkezés egyik lehetséges értelmezése, hogy a két beosztást két különböző személy töltse be, de nem zárható ki az az értelmezés sem, hogy itt feladat körök, funkciók elhatárolásáról és nem az ezekhez rendelt személyekről van szó.

2. Az Alkotmány értelmezni kért rendelkezése:

„19/B. § (2) A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek, a Magyar Honvédség parancsnoka, valamint vezérkari főnöke.”

Az Alkotmány fenti hatályos szövegét az Országgyűlés 1990. július 19-i ülésén elfogadott, 1990. évi XL. törvény 9. §-a állapította meg.

Az 1989. október 23-án kihirdetett 1989. évi XXXI. törvény 5. §-ával megállapított 19/B. § (2) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottja, a Minisztertanács elnöke és tagjai, valamint a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke.”

II.

Az Alkotmánybíróság a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában (a továbbiakban: AB1.) elvi jelentőséggel mutatott rá, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § g) pontja szerinti alkotmányértelmezésre abban az esetben kerülhet sor, ha:

- az indítvány az ABtv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott szervek és személyek valamelyikétől származik,
- nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma szempontjából kezdeményezi az indítványozó az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését,
- az adott alkotmányjogi probléma más jogszabály közbejötté nélkül levezethető az Alkotmányból.

Az indítvány a fentieknek megfelelt, ezért az Alkotmánybíróság a kezdeményezett alkotmányértelmezést elvégezte.

Az indítványozónak elvont alkotmányértelmezésre vonatkozó kérelme alapján az Alkotmánybíróság jelen határozatában kizárólag a Magyar Honvédség parancsnoki, valamint vezérkari főnöki vezetői beosztásokhoz rendelt hatáskörök egy, vagy több személy általi gyakorlása vonatkozásban értelmezte az Alkotmány 19/B. § (2) bekezdését, továbbá atekintetben, hogy a Magyar Honvédség e két vezetői beosztásának Alkotmányban történő nevesítése milyen alkotmányos követelményt keletkeztet a Magyar Honvédség feladatának, működésének részletes szabályait megállapító törvénnyel szemben.

Ennek eredményeként a rendelkező részben foglaltakat az Alkotmánybíróság a következőkkel indokolja:

Az Alkotmány 19. § (1) bekezdés h) pontja és a 19/A. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlés, illetőleg a köztársasági elnök a rendkívüli állapot kihirdetésével

egy időben létrehozza a Honvédelmi Tanácsot, amelynek jogköre az Alkotmány 19/B. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés által rá átruházott jogokból, a köztársasági elnök és a Kormány jogaiból tevődik össze. A köztársasági elnök vezetésével működő, átruházott jogkörökben eljáró testület normatív és egyedi aktusait testületi döntések keretében hozza.

A Honvédelmi Tanács tagjainak meghatározásakor az Alkotmány nem a tagok számára helyezte a hangsúlyt, hanem azon funkciók (beosztások) felsorolására, amelyeknek képviselte – figyelemmel az átruházott jogkörökre és az Alkotmány más, ezzel összefüggő rendelkezéseire – biztosítékot jelent a Honvédelmi Tanács alkotmányos működésében. Egyes felsorolt funkciók (beosztások) együttes gyakorlásának lehetőségét az alkotmányos szabályok kizárják, amennyiben eltérő hatalmi ágakhoz tartoznak vagy rendeltetésükkel az nem egyeztethető össze. Mások esetében ilyen szabály nincs. Az Alkotmány nem állít tilalmat például a miniszterelnöki és a miniszteri funkciók együttes gyakorlása elé.

A Honvédelmi Tanács tagjainak teljes köre a megjelölt funkciók (beosztások) tényleges számának függvénye. A mindenkori állapotoknak megfelelően változhat az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői és a miniszterek tényleges számához igazodóan.

A Honvédelmi Tanács tagjainak száma tehát alkotmányos keretek között változhat. Minthogy a Magyar Honvédség parancsoki, vezérkari főnöki beosztásához kapcsolt vezetői hatáskörök egy és ugyanazon államhatalmi ág körébe tartozók és együttes gyakorlásukat az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem tiltja, így azok egy személy által történő ellátása nem érinti a Honvédelmi Tanács működésének alkotmányos garanciáit.

A Honvédelmi Tanács belső döntéshozó mechanizmusa, működésének részletes szabályai sem az Alkotmányban, sem más jogszabályban rögzítve nincsenek. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan felhívja a jogalkotó figyelmét, hogy e kérdéseket az Alkotmány 19/D. § szerinti törvényben szabályozni kell. E törvényben kell rendezni, hogy a Honvédelmi Tanács működése szempontjából milyen jelentősége van annak, ha a 19/B. § (2) bekezdésében szereplő egyes funkciókat (beosztásokat) betöltő személyek más, a felsorolásban szereplő beosztásokhoz rendelt hatáskörök gyakorlására is jogosultak.

Az Alkotmánybíróság a 48/1991. (IX. 26.) AB határozata (a továbbiakban: AB2.) rendelkező részének A/1. pontjában rögzítette, hogy a fegyveres erők irányításában az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdésében felsorolt szervek mindegyikének részt kell vennie, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. Ugyanezen határozat indokolásának III. fejezetében az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a fegyveres erők és ezen belül a Magyar Honvédség az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősülnek önálló hatalmi ágaknak. Ebből következően a Magyar Honvédség legmagasabb szintű vezetői beosztásaihoz rendelt hatáskörök gyakorlásának módja – miután része a végrehajtó

hatalmat egyébként megillető hatásköröknek – nem érinti az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése szerinti irányításra jogosult szervek alkotmányban meghatározott hatáskörét.

Mindezeket összefoglalva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az értelmezett rendelkezésből nem következik olyan alkotmányos kötelezettség, amely szerint a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari beosztásához rendelt hatásköröket egy és ugyanazon személy nem gyakorolhatja.

III.

Az Alkotmánybíróság AB2. határozata indokolásának III. fejezetében kifejtette, nem következik az Alkotmányból a fegyveres erők politikai irányítása és szakmai vezetése elválasztásának sem követelménye, sem tilalma, sem valamilyen megoldása. A végrehajtó hatalmon belüli viszonylagos függetlenség ténye és módja nem alkotmányossági, hanem politikai döntés ügye. Tehát a Magyar Honvédség belső irányítási és vezetői szintjeinek meghatározása, az ezekhez történő beosztások rendelése nem alkotmányossági kérdés, hanem szakmai és sokkal inkább politikai probléma. Az Alkotmánybíróság számára irreleváns volt annak vizsgálata, hogy a Magyar Honvédség hatékony működése szempontjából a parancsnoki és a vezérkari főnöki beosztás szétválasztása, vagy együttes gyakorlása felel meg jobban.

Ha az Alkotmány a Honvédelmi Tanács önálló tagjaként említi a Magyar Honvédség parancsnoki és vezérkari főnöki beosztását, akkor ezeknek a Magyar Honvédség feladatainak, szervezetének és működésének törvényi szabályozásában is meg kell jelenniök. Ettől eltérő megoldás csak az értelmezett rendelkezés módosítása mellett alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 1. § g) pontja, a 21. § (6) bekezdés c) pontja, a 30. § (1) bekezdés e) pontja, valamint az 51. § (1) bekezdés alapján folytatta le. Az Abtv. 51. § (2) bekezdése alapján elrendelte határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét.

Budapest, 1992. december 8.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1238/G/1992.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 124. számában.

65/1992. (XII. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panasz alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályairól szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat 64. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt és az alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó jogi álláspontja szerint a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályairól szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat (a továbbiakban: házszabályok) 64. § (2) bekezdésének második mondata – mely szerint „a megjelent képviselőt kérésére meg kell hallgatni” – ellentétes az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 3. § (6) bekezdésében foglaltakkal, amelynek értelmében a mentelmi ügyben az Országgyűlés vita nélkül határoz, „de az érintett képviselő jogosult ismertetni álláspontját”. A házszabályok jogi formája országgyűlési határozat, amely nem tartalmazhat törvénnyel ellentétes szabályokat, ezért a vitatott rendelkezés alkotmányellenes.

Indítványozó, aki országgyűlési képviselő, alkotmányjogi panaszában a következőket adta elő. Az Országgyűlés mentelmi és összeférhetetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottsága 1992. VI. 22-én tárgyalta mentelmi ügyét. A bizottság elnöke a mentelmi ügy tárgyalásának időpontjáról a képviselőt értesítette, aki azonban betegsége miatt a bizottság ülésén nem tudott megjelenni. Betegségéről – orvosi igazolást mellékelve – a bizottságot tájékoztatta és kérte a tárgyalás elhalasztását felgyógyulásáig. A bizottság a mentelmi ügyet ennek ellenére megtárgyalta és javaslatát az Országgyűlés plenáris ülése elé terjesztette. Az Országgyűlés, amely

szintén a képviselő távollétében döntött, 38/1992. (VI. 26.) OGY határozatában felfüggesztette a képviselő mentelmi jogát. Álláspontja szerint, a házszabályok alkotmányellenes rendelkezése alapján, az Országgyűlés úgy fosztotta őt meg alapvető képviselői jogától, hogy az eljárás során nem kapott lehetőséget a meghallgatásra, véleménye kifejtésére. Ezért kéri a 38/1992. (VI. 26.) OGY határozat megsemmisítését.

II.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a házszabályok 64. § (2) bekezdés második mondata alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítvány alaptalan.

A házszabályok jogi formája országgyűlési határozat, amely a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 46. §-a alapján az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozik, nem minősül jogszabálynak. Az Országgyűlés normatív határozatban szabályozza az alá rendelt szervek feladatait, a saját működését, ilyen formában állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket. Normatív határozatban nem állapíthat meg jogszabályi, törvényi formát igénylő magatartási szabályokat, így normatív határozattal törvényt nem módosíthat, normatív határozata törvénnyel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat, mert az sértené az Országgyűlés törvényhozó hatáskörét szabályozó alkotmányi rendelkezéseket.

A házszabályok 64. § (2) bekezdése és a Kjtv. 3. § (6) bekezdése között az indítványozó által feltételezett kollízió azonban nem áll fenn. E rendelkezések a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárás különböző szakaszait szabályozzák.

A házszabályok 64. §-a a mentelmi ügyekben hozott parlamenti döntések előkészítésére irányuló eljárás szabályait állapítja meg. Olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a parlament elnökének, valamint a Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottságnak a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló megkereséssel kapcsolatos teendőire, eljárására vonatkoznak. Így a 64. § (2) bekezdése a Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottság számára írja elő azt, hogy az ügy tárgyalásáról, idejéről és helyéről az érdekelt képviselőt köteles értesíteni és az ügy tárgyalásán megjelent képviselőt, kérésére meg kell hallgatni.

A mentelmi jog felfüggesztéséről a Kjtv. 3. §-a alapján az Országgyűlés dönt. A Kjtv. 3. § (6) bekezdése az Országgyűlés plenáris ülésének az eljárását, a döntéshozatal módját szabályozza akkor, amikor kimondja, hogy az Országgyűlés az ügyben vita nélkül határoz, de az érintett képviselő jogosult ismertetni álláspontját.

Ez a rendelkezés arra ad jogot a képviselőnek, hogy az Országgyűlés ülésén, a parlament teljes nyilvánossága előtt fejtsen ki álláspontját az ügyben.

Téves tehát az indítványozónak az az értelmezése, mely szerint a házszabályok 64. § (2) bekezdésének második mondata a törvénnyel ellentétes módon korlátozná a képviselőt meghallgatáshoz való jogának gyakorlásában. Ellenkezőleg, a házsa-

bályok a Mentelmi és Összeférhetetlenségi Bizottság eljárási rendjének szabályozása során a Kjtv. rendelkezéséhez képest többlet garanciát nyújtanak az érintett képviselő számára azzal, hogy előírják – kérésére – az eljárás döntéshozó szakaszában történő meghallgatását is.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a házszabályok 64. § (2) bekezdésének második mondata nem ellentétes a Kjtv. 3. § (6) bekezdésében foglaltakkal, s nincs az Alkotmánynak olyan szabálya, amelyet a vitatott belső eljárási norma sértene, ezért az alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

III.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 48. § (1) bekezdése alapján az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvánnyal támadott ügyben az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltételei nem állnak fenn.

Az ABtv. idézett rendelkezése alapján az alkotmányjogi panasz – mint azt az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatában kifejtette – egyedi, jogalkalmazói aktus ellen irányuló jogorvoslat, amely alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, ha a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és az ügyben a jogorvoslatokat már kimerítették, vagy jogorvoslatnak nincs helye.

Az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. Az Alkotmány 20. § (3) bekezdésében szabályozott mentelmi jog nem sorolható az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok közé, mert jogi természetét tekintve eltér azoktól. A mentelmi jog az országgyűlési képviselői jogálláshoz fűződő jog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében, az Országgyűlés tagjaként megillető jogosultság. Olyan jog, amelyet bár a képviselő jogaként fogalmaz meg az Alkotmány, az Országgyűlés védelmét is szolgálja más hatalmi ágakkal szemben. A mentelmi jog ugyan a képviselő személyes jogaként jelenik meg, e jogával a képviselő mégsem rendelkezhet, mentelmi jogáról a képviselő – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le, mentelmi jogára az eljárás során hivatkozni kell. A mentelmi jog feletti rendelkezés, a mentelmi jog

felfüggesztése – a sérthetetlenség körében, ahol erre a Kjtv. lehetőséget ad – a parlament joga.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal megtámadott – a képviselő mentelmi jogának felfüggesztését kimondó – országgyűlési határozat ellen alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ezért a panaszt elutasította.

Budapest, 1992. december 14.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1063/B/1992.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 126. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó indítványok alapján meghozta az alábbi

határozatot.

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az 1945. évi VI. törvénycikkkel törvényerőre emelt, a nagybirtokrendszer megszüntetése és a földműves nép földhözjuttatása tárgyában kiadott 600/1945. ME rendelet 4–7. §-aiban foglalt rendelkezések, valamint a 11. § és 17. §-ai alkotmányellenesek és azokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az elmaradt kártalanítások miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítására irányuló indítványok tekintetében az eljárást megszünteti.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az 1947. évi V. törvénycikk 8. §-ának az 1957. évi 11. törvényerejű rendelet 3. §-ára figyelemmel még hatályos rendelkezése, továbbá az 1957. évi 11. törvényerejű rendelet 3. §-a alkotmányellenes.

Ezért az Alkotmánybíróság ezeket a rendelkezéseket határozata közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy nem alkotmányellenes, ha a jogalkotó a házhely- és közcélú igénybevételek esetében a kártalanítás mértékét a jogszabály az 1949. évi XXIV. törvény módosításával rendezi.

Egyidejűleg az Alkotmánybíróság a tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (a továbbiakban: kárpótlási törvény) 1. sz. mellékletének 12. pontja, a 2. sz. melléklet 1. pontja elleni indítványt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a 600/1945. ME rendelet III. sz. végrehajtási rendelete: az 5600/1945. FM rendelet 70. §-a elleni indítvány, valamint a mezőgazdasági ingatlanok tulajdoni és használati viszonyairól szóló 1957. évi 10. törvényerejű rendelet, továbbá a mezőgazdasági ingatlanok és felszerelések az állam részére történő felajánlásáról szóló 4091/1949. (VI. 16.) Korm. rendelet elleni, alkotmányellenességük utólagos megállapítására vonatkozó indítványokat visszautasítja.

5. Azokat a konkrét kártalanítási kérelmeket, amelyek földek, ingatlanok, felszerelések visszaadására, az elvont javakért konkrét kártalanítás nyújtására, a privatizáció felfüggesztésére, továbbá népbírósi eljárásban elvont vagyonért, elhagyott javakként elvont tulajdonért járó konkrét kártalanítást igényeltek az Alkotmánybíróságtól, illetőleg a törvények megszegésével történt egyedi államosítások felülvizsgálatát kérték, az Alkotmánybíróság, mint hatáskörébe nem tartozó kérelmeket visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozók a nagybirtokrendszer megszüntetése és a földművesnép földhözjuttatása tárgyában kiadott és az 1945. évi VI. törvénycikkkel törvényerőre emelt 600/1945. ME rendeletnek a mezőgazdasági föld, ingatlan és egyéb vagyontárgyak kártalanítás mellett történő igénybevételéről szóló szabályai, így elsősorban a törvény kártalanításra vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványok az igénybevételek esetén járó kártalanítások felfüggesztéséről, majd elhalasztásáról szóló rendelkezések alkotmányellenességének, illetve a jogszabályok hiányában a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására is irányultak.

Más indítványok a mezőgazdasági földek és felszerelések állam részére történő felajánlásáról szóló 4091/1949. (VI. 16.) Korm. rendelet alkotmányosságát vonták kétségbe.

Külön csoportot képeznek azok az indítványok, amelyek a házhely- és közcélra történő igénybevételről szóló 2400/1945. FM rendeletet, az 1949. évi XXIV. törvény és végrehajtási rendeleteit, így az 1957. évi 11. törvény 3. §-át tartották alkotmányel-

lenesnek. Az indítványozók tulajdonosi jogaik sérelmének tartják azt, hogy az e jogszabályokban meghatározott, számukra járó kártalanításokat visszatartották.

A mezőgazdasági ingatlanok tulajdoni és használati viszonyai rendezéséről szóló 1957. évi 10. törvényerejű rendelet elleni indítványok azokat a rendelkezéseket sérelmezik, amelyek alapján még 1958-ban is mód volt földek elvételére.

Néhány indítvány sérelmezte az 1945. évi VI. törvénycikkkel törvényerőre emelt 600/1945. ME rendeletet azért is, mert hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a német nemzetiségű állampolgárokkal szemben. A rendelet ugyanis a hazaáruló és népellenes bűnösök körébe vonta, és kártalanítás nélkül állami tulajdonba vette azok vagyonát is, akik ismét felvették német hangzású családi nevüket.

A zsidó származású lakosság képviselői azt kérték megállapítani, hogy alkotmányellenes a 600/1945. ME rendelet végrehajtási szabálya, az 5600/1945. FM rendelet, mert az az örökléshez való alkotmányos jogaikat sérti azáltal, hogy csak az elhalt tulajdonos kötelesrészre josogult gyermekét és házastársát tekinti jogutódnak a birtok visszaigénylése során, a többi örököst elzárja jogai érvényesítésétől.

Az indítványok között olyan is szerepel, amely az 1945. és 1948. között meghozott összes államosítási jogszabály alkotmányellenességét kérte megállapítani.

Mind az 1945. évi VI. törvénycikkkel törvényerőre emelt 600/1945. ME rendelet és végrehajtási szabályaival, mind a házhely és közcélú igénybevétellel kapcsolatos 1949. évi XXIV. törvény és az 1957. évi 11. törvényerejű rendelet vonatkozásában kérték az indítványozók, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést is. E rendeletekben az állam vállalta az érintettek kártalanítását, de vagy eleve meg sem alkotta a kártalanítás szabályait, vagy pedig a benyújtott igények rendezését felfüggesztette, illetőleg a későbbiekben kizárta. Kiegészített indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz, amely szerint a törvényhozó a jogalkotói kötelezettségének az úgynevezett kárpótlási törvény megalkotásával sem tett eleget. Kérte a mulasztás megállapítását, és kérte a kárpótlási törvény 1. sz. mellékletéből a 2400/1945. FM rendeletre, míg a 2. sz. mellékletből az 1949. évi XXIV. tv-re való utalást, annak alkotmányellenessége folytán megsemmisíteni.

Végezetül csaknem minden indítványozó kérte az Alkotmánybíróságtól konkrét igénye rendezését, az elmaradt kártalanítást, a népbíróági ítélet alapján elvett vagyon, az elhagyott javakként kezelt, kártalanítás nélkül elvett ingatlanok visszaadását, a törvénybeütköző államosítási eljárások felülvizsgálatát.

II.

Az Alkotmánybíróság a reá vonatkozó 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) értelmében csak a hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát végezheti el, mégpedig csak a jelenleg hatályos Alkotmány rendelkezéseivel összefüggésben.

Az indítványokkal támadott jogszabályok közül ma már csak a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatásáról szóló, az 1945. évi VI. törvénycikkkel törvényerőre emelt 600/1945. ME rendelet, a földreform befejezése érdekében szükséges egyes rendelkezésekről szóló 1947. évi V. törvény, a földreform és a telepítés befejezésével összefüggő egyes kérdések rendezéséről (házhely és közcélú igénybevételekről) szóló 1949. évi XXIV. törvény, a földreformmal és telepítésekkel kapcsolatos korlátozások megszüntetéséről és megváltási ár megállapításáról szóló 1957. évi 11. törvényerejű rendelet van hatályban.

Az alkotmányellenesség utólagos megállapítására és a jogszabályok megsemmisítésére irányuló indítványokkal kapcsolatosan tehát csak e jogszabályok tekintetében hozhatott döntést az Alkotmánybíróság.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy az indítványokkal támadott jogszabályok vizsgálata során figyelmen kívül hagyhatta a már nem hatályos, de az alaprendelkezések végrehajtását szolgáló joganyag vizsgálatát. Ez már csak azért is mellőzhetetlen volt, mert esetenként az időközben hatályon kívül helyezett végrehajtási jogszabályok foglaltak magukban az alaprendelet értelmezésére vonatkozó fontos szabályokat. Megállapításai kialakításánál tehát az Alkotmánybíróság a teljes joganyag összefüggéseiből vonta le következtetéseit.

III.

1945-ben az Ideiglenes Nemzeti Kormány első jelentős jogalkotása a nagybirtokrendszer megszüntetése és a földműves nép földhözjuttatása tárgyában kibocsátott 600/1945. miniszterelnöki rendelet volt.

E rendelettel megteremtődött a mezőgazdasági tulajdonviszonyoknak a korábbi-tól gyökeresen eltérő új struktúrája jogi alapja: a „kisbirtokok” és a „birtokosok” telekkönyvileg bejegyzett magántulajdonán nyugvó gazdaság” létrehozásával.

1945 szeptemberében a parlament megerősítette ezt a rendelkezést azzal, hogy az 1945. évi VI. törvénycikkkel e rendeletet törvényerőre emelte.

Az ME rendelet egyrészt állami földalap létrehozására irányult. Ennek eszköze a háborús és népellenes bűnösöktől kártalanítás nélkül elkobzott mezőgazdasági földek és birtokok állami tulajdonbavétele, illetve a földek a kártalanítás mellett történő igénybevétele volt.

A rendelet másrészt az állami földalapról kívánta földhöz juttatni a kisembereket és a dolgozó paraszti réteget.

De ugyanezen jogszabály kívánta rendezni a zsidó lakosságtól 1938–1944 között elvett földek és vagyon visszaadását is.

A tulajdonelvonás két útja tehát az elkobzás és az igénybevétel volt.

Az előbbi esetében a rendelet 4–6. §-aiban felsoroltak: a hazaárulók, nyilasok, Volksbund tagok, háborús és népellenes bűnösök – de ilyennek minősült az is, aki ismét felvette német hangzású nevét –, továbbá fasiszta vezetők tulajdonát képező

minden földbirtok, a megművelésére szolgáló eszközökkel, élő és holt felszerelésekkel, az ingatlanok álló valamennyi épülettel együtt az államra szállt át, mégpedig ellenérték, vagyis bárminemű kártalanítás nélkül (7. §).

Az utóbbi – az igénybevétel – esetében állami tulajdonba került a földtulajdon 100 katasztrális holdon felüli (Budapest 30 km-es körzetében az 50 kh-on felüli) része, és az 1000 kh-on felüli birtokok egésze. Más vonatkozásban bizonyos, mezőgazdasági rendeltetésük szerint megjelölt ingatlanok nagyságra tekintet nélkül is: halastavak, rizsföldek, szőlők, legelők stb. Ekkor történt az erdők, illetőleg a kereskedelmi törvény és más törvények alapján létesült összes társas vállalkozások, elismert nyugdíjpénztárak, társadalombiztosító intézetek, alapítványok, egyházak földbirtokai egy részének vagy egészének igénybevétele is.

Az igénybevétel kiterjedt az igénybevétellel érintett birtokhoz tartozó élő és holt felszerelésekre, berendezésekre, belsőiségekre és gazdasági épületekre is.

Az igénybevett ingatlanok egy része szövetkezeti vagy községi tulajdonba is kerülhetett, de a jelentős hányaduk az állami földalap részévé vált és juttatással kiosztásra került.

Az igénybevétel tehát intézményesen történt, az igénybevett birtokért, vagyonért a jogszabály szerint kártalanítás járt.

Az ME rendelet 39. §-a szerint:

„Az igénybevett földbirtok, ingó és ingatlan felszerelés, üzemek tulajdonosának kártalanítás jár, a földhözjuttatottak pedig megváltási árat tartoznak fizetni. Az igénybevett földbirtokok tulajdonosainak kártalanítása, illetve a kártalanítás erejéig a telekkönyvi hitelezők kielégítése, az állam feladata.

A földhözjuttatottak által fizetett megváltási összegből Földbirtokrendező Alap létesül, amelyből az állam teherbíróképessége szerint kártalanítja a megváltást szenvedőket.”

A rendelet és végrehajtási szabályai felsorolták az igénybevétel alól mentes területeket, földméréteket is. E mentességi szabályozás azonban viszonylagos volt, minthogy házhely- és közérdek céljából történt igénybevétel esetében az ilyen, mentesség alá eső földek, mezőgazdasági rendeltetésű birtokok is igénybevehetők voltak. Az ilyen esetre a jogszabályok meghatározhatják a kártalanítás módját és kártalanítás esetén annak mértékét is.

A miniszterelnöki rendelet és három végrehajtási rendelete megállapította mind az elkobzás, mind az igénybevétel, vagy a közérdekű ingatlanfelvétel szabályait és – az utóbb említett jogintézmények tekintetében – előírta a kártalanítást is, az állam kifejezett kötelezettségvállalása mellett.

A földreform megindításakor a kártalanítás mellett történő igénybevételt a jogalkotó megfelelő garanciákkal kívánta végrehajtani.

Ez az elgondolás azonban a tényleges végrehajtás során később formálissá vált.

A garanciául szolgáló jogszabályi rendelkezések hiányosságait nem pótolták részletszabályok. Így megállapítható, hogy bár a jogszabály felállította a földbirtok-

rendező testületeket, a hatásköri szabályok között nem rendezte a kártalanítás eljárási szabályait.

Sem maga a Rendelet, sem pedig a III. végrehajtási szabálya, az 5600/1945. FM rendelet nem mondta meg, milyen mértékű a kártalanítás és hogy a kártalanítási igényeket hol és miként érvényesíthetik a jogosultak. E jogszabályok csupán a juttatottak által fizetendő megváltási ár mértékét, fizetési feltételeit és a kedvezményeket szabályozták.

A juttatás ellenértékeként fizetett megváltási összegek a földrendezési alap feltöltését célozták. A részletfizetés és az egyéb kedvezmények miatt azonban a megváltási összegek nem jelenthettek kellő biztosítékot a kártalanítás pénzügyi fedezetéhez.

Az igénybevételt szenvedők nem közvetlenül azt az összeget voltak jogosultak igényelni, amit igénybevett földjükért a juttatottak megváltási összegként fizettek meg, hanem kártalanításuk az említett földrendezési alapból történhetett meg.

A földrendezési alap vázolt helyzete miatt viszont az 1946. évi IX. törvénycikk, majd az 1947. évi V. törvénycikk kimondta, hogy a törvény hatálybalépésének napjától a minisztérium rendelkezéséig a földreform lebonyolításából származó bármely jogviszonyból eredő igényt bírói úton érvényesíteni nem lehet.

A minisztérium kilátásba helyezett feloldó rendelkezése azonban nem jelent meg.

A földrendezés 1949. évben deklarált befejezése után megjelent későbbi jogszabályok – így a mezőgazdasági ingatlanok tulajdoni és használati viszonyairól szóló 1957. évi 10. törvényerejű rendelet – sem rendezték a földreform végrehajtása során keletkezett, függőben maradt kártalanítási igényeket.

Az 1957. évi 10. törvényerejű rendelet ugyan 1957. október 1-jéig tervezte rendezni a földreformmal kapcsolatos kérdéseket, de e rendezés körébe nem vonta be az összes addig keletkezett igények érvényesítését.

Az igényérvényesítésre csak a dolgozó parasztok és a dolgozó kisemberek kategóriájába soroltak voltak jogosultak.

A kártalanítás elsősorban csereingatlannal történhetett. Csak az 1949. szeptember 1. után kárt szenvedettekre vonatkoztak a kártalanítási rendelkezések, és pedig a földbirtokpolitikai intézkedésből (tagosítás, földrendezés, közérdekű igénybevétel), a tsz megszűnéséből, a tsz. tagság megszűnéséből eredően a tsz-szel vagy más személyekkel szembeni igényekre.

A többi, a korábban és más tulajdonosi körben keletkezett, pénzben járó és felfüggesztett igényekre e rendelet nem vonatkozott, illetőleg a 7. § az igények érvényesítését véglegesen kizárta.

A 600/1945. ME rendelet II. végrehajtási rendelete (a 2400/1945. FM rendelet) céljaként a házhelyek és a közérdekű intézmények céljára telkek igénybevétel útján történő biztosítását jelölte meg.

Ezen a címen történt igénybevétel a jogszabály szerint csak lehetőség volt, s a jogszabály csak abban az esetben engedte meg az egyébként igénybevétel alól

mentes, a dolgozó paraszti réteg, illetve a hivatásos földművesek tulajdonában álló ingatlanok egy részének vagy egészének igénybevételét, ha „nincs elkobzás vagy megváltás alá kerülő ingatlan, vagy abból nem áll rendelkezésre házhely, illetve a megváltott ingatlan nem alkalmas házhelyül”. Ez az igénybevétel is kártalanítás mellett történt, ám a kártalanítás mértékének és a fizetés leghosszabb idejének meghatározásával. A főszabály a csereingatlan nyújtása volt. Más esetben „a valóságos becsértéken alapuló teljes kártalanítás” vagy a kataszteri tiszta jövedelem 60 szoros szorzata illette meg az igénybevételt szenvedőt. Az ún. belsőség vagy park igénybevételéért a tulajdonosnak „a forgalmi árnak megfelelő” kártalanítást biztosított a rendelkezés. A rendelet egy év, az 1946. IX. törvénycikk öt év, az 1949. évi XXIV. törvény 10 év alatt írta elő a kártalanítás megfizetését. A törvénycikk 4. § (4) bekezdése módosította és egységesen rendezte a 2400/1945. FM rendeletben és végrehajtási rendelkezéseiben addig megjelent kártalanítási szabályokat úgy, hogy kimondta: mind a cserekártalanításra jogosultaknak, mind pedig azoknak, akik részére a korábbi jogszabályok az ingatlan valóságos és teljes becsértékének megfelelő kártalanítását írták elő, pénzbeli kártalanítást kell adni. E kógens szabály a „kártalanítási ár” mértékét „az ingatlan koronában kifejezett kataszteri tisztajövedelme alapulvételével, annak legfeljebb negyvenötszörös forint szorzatáig terjedő összegében” határozta meg, amelyet 10 év alatt rendelt el kifizetni. Az igények érvényesítését azonban már korábban az 1947. V. tvr. felfüggesztette. Az 1957. évi 11. törvényerejű rendelet 3. §-a „a házhely céljára igénybe vett területért járó kártalanítási ár kifizetésére megállapított ezen határidőt a „törvényhozás további rendelkezéséig” meghosszabbította.

IV.

Az Alkotmánybíróság az indítványokkal érintett jogszabályokat a hatályos Alkotmánnyal összefüggésben vizsgálva a következőket állapította meg.

1. Az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta azokat az indítványokat, amelyek a 600/1945. ME rendelet 4–7. §-aiban foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányultak.

A földreform végrehajtásának, az állami földalap megteremtésének egyik eszköze a földbirtokok elkobzása volt. Erről az ME rendelet 4. §-a kimondta „teljes egészében és nagyságra való tekintet nélkül el kell kobozni a hazaárulók, a nyilas, nemzeti szocialista és egyéb fasiszta vezetők, a Volksbund tagok, továbbá a háborús és népellenes bűnösök földbirtokait. Majd megfogalmazta (5. §), ki a hazaáruló és népellenes bűnös, s ide sorolta azokat is, akik felvették német hangzású családi nevüket. Ugyanígy fogalmazta meg (6. §), hogy ki a nyilas és fasiszta vezető. De nem rendelkezett az elkobzás alapjául szolgáló okok felderítésére, egyedi kivizsgálásukra vonatkozó eljárás feltételeiről, hanem (7. §) ex lege, büntetőeljárástól

függetlenül lehetővé tette a megjelölt állampolgári kör vagyonának, a földbirtokának, a megművelésre szolgáló összes eszközökkel, élő- és holt felszerelésekkel és a rajta levő épületekkel együtt történő kártalanítás nélküli elkobzását.

Maga e törvényi szintű rendelkezés elégséges alapot jelentett az elkobzásra. Ezzel a lebonyolítás egésze államigazgatási útra kerülhetett, a büntetőeljárás megindulása előtt vagy esetleg anélkül is.

Az államnak nemzetközi szerződésen is alapuló kötelezettsége a háborús és az emberiség elleni bűncselekmények üldözése, konkrét gyanú esetén a bűnösök vád alá helyezése, és bírói eljárásban azok elítélése. Ellentétes és összeegyeztethetetlen az Alkotmánnyal azonban az a szabályozás, amely a törvény erejénél fogva teljes vagyoneklobzással sújt egyes magatartásokat és szervezetekhez tartozást akként, hogy az érintettek egyéni felelősségének vizsgálatára nem is kerül sor.

Az Alkotmány alapján mindenki igényt tarthat arra, hogy ügyében független és pártatlan bíróság nyilvános tárgyaláson, igazságos ítéletet hozzon.

E jogok biztosítására Magyarország már az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel beiktatott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, valamint az 1950. évi római Emberi Jogok és Alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezmény 6. cikkében foglaltak szerint kötelezettséget vállalt.

Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy az 1945. évi VI. törvénycikkkel törvényerőre emelt a 600/1945. ME rendelet 4-7. §-ai alkotmányellenesek. Épp ezért az Alkotmánybíróság határozata közzététele napjával, a jövőre nézve megsemmisítette azokat.

Az Alkotmánybíróság több határozatában, így a 21/1990. (X. 4.) AB és a 27/1991. (V. 20.) AB határozataiban is kifejtette a tulajdonnal, mint alkotmányos alapjoggal kapcsolatos álláspontját. Megfogalmazta azt a lényeges – az Alkotmány 13. §-ából levezethető – alapelvet, hogy az állami beavatkozás, vagyis a tulajdon korlátozása lehetséges ugyan, de csak akkor, ha az közérdekből szükséges, és ha az elvonással arányos garanciák a törvényben biztosítottak. Megállapította továbbá azt is, hogy az állam hatalmi pozíciója alapján nem juthat úgy tulajdonhoz, hogy azért ellenszolgáltatást nem nyújt.

Amikor tehát az Alkotmánybíróság az ún. földreformintézkedéseket, közelebbről a hatályos, az 1945. évi VI. törvénycikkkel törvényerőre emelt 600/1945. ME rendeletnek a magántulajdon elvonására vonatkozó rendelkezései alkotmányosságát vizsgálta, akkor a már ismert állásfoglalásaiból indult ki.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy elfogadható, és nem alkotmányellenes a földtulajdoni viszonyok társadalmi méretű átalakítása, birtokmaximumok megállapítása abból a társadalmi érdekből, hogy földtulajdonnal nem rendelkező földműveseket vagy mezőgazdasági kistulajdonosokat tulajdonhoz juttasson vagy egyéb közösségi célokat megvalósítson.

Még a piacgazdaságon alapuló demokratikus jogállamok életében is jelentkezhetnek olyan társadalmi, gazdasági célok – mint a monopóliumok korlátozása, vagy

ellenkezőleg az állami tulajdon privatizálása – amelyek megvalósítása érdekében a meglevő tulajdonosi struktúrák átrendeződnek. E folyamatokba az állami beavatkozás azonban csak a szükséges mértékű és a tulajdonos számára biztosítékokat nyújtó intézkedéssel történhet meg.

Az 1945-ös földreform körébe tartozó ama rendelkezések, amelyek kártalanítás, megváltás ellenében rendelték el bizonyos nagyság fölötti ingatlantulajdonnak az állam részéről történő igénybevételét annak érdekében, hogy azt más társadalmi csoportok részére kiossák, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint közérdekből szükségesnek minősültek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát önmagában a megváltás mellett történő igénybevétel, mint a gazdasági átrendezés eszköze nem tekinthető alkotmányellenesnek.

Alkotmánysértő viszont az a rendelkezés, amely az 1000 katasztrális holdon felüli ingatlanok egészét rendelte el – bár kártalanítás mellett – állami tulajdonba venni. Ez ugyanis alkotmányellenes megkülönböztetést jelent az érintettek csoportjára nézve, szemben a kisebb birtokkal rendelkezőkkel. Ez utóbbiak esetében csak a jogszabályban meghatározott tulajdoni mérték feletti rész került igénybevételre, míg az 1000 holdnál többel rendelkezőktől a tulajdon egészét vonták el.

Alkotmányellenesek tehát a 600/1945. ME rendelet 11. és 17. §-ának rendelkezései, amelyek az 1000 holdon felüli földtulajdonosokat érintik.

Az 1000 hold feletti tulajdonnal rendelkezők esetében ugyanis maga a birtok nagysága az, amelyet hátrányos megkülönböztetés alapjává nyilvánít a jogszabály. E tulajdonosok számára semmilyen mértékű tulajdont nem mentesít az igénybevétel alól, míg a többi érintettnél csak a megjelölt mérték feletti rész került igénybevétellel állami tulajdonba.

Az ilyen megkülönböztetés az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik. Ugyanígy alkotmányellenes, ha a jogszabály az igénybevételnél a tulajdonosok személye szerint tesz megkülönböztetést és alkalmaz joghátrányt. Ilyen az a rendelkezés, amely a teljes tulajdon igénybevételét írta elő a kereskedelmi törvény és más kereskedelmi vonatkozású törvények alapján létesült társas vállalkozások, vállalati nyugdíjpénztárak, és társadalombiztosító intézetek, vagy nem közérdeklűnek minősülő alapítványok esetében.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezek a jogszabályi rendelkezések alkotmányellenesek. Ezért azokat határozata kihirdetése napjától kezdődően a jövőre nézve megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a megváltás melletti igénybevétel, mint a magántulajdonnal szembeni megengedett állami beavatkozás, alkotmányellenes, ha a beavatkozó állam nem biztosítja a kártalanítást. A ma is hatályos 600/1945. ME rendelet 39. §-ában az állam vállalta a kártalanítási kötelezettséget.

A miniszterelnöki rendelet azonban nem rendelkezett az érintetteknek járó kártalanítás mértékéről, az igényérvényesítés módjáról. A pénzügyi alapként megjelölt földrendezési alap nem jelentett kellő fedezetet a kártalanításhoz. 1946-ban, illetve 1947-ben törvényi rendelkezéssel további intézkedésig felfüggesztették a kártalanítási igények érvényesíthetőségét. Végül az 1957. évi 10. tvr. a dolgozó parasztok és dolgozó kisemberek kivételével – akik számára jogvesztő határidő melletti igényérvényesítést engedélyezett – minden más érintettet kizárt a kártalanításból.

Az 1957. évi 52. tvr. néhány kivételes esettől eltekintve, a lezárt igényérvényesítések után minden közületi használatban levő föld állami tulajdonbavételét mondta ki. Ezekért az ex lege államosításokért kártalanítást nem nyújtott.

Az a szabályozás, amely az elvont tulajdonért állami helytállást ígért, majd az erre vonatkozó jogszabályi rendezést mellőzte, végül e kötelezettségvállalást a jogosulti igényérvényesítés kizárásával visszavonta, az állam ellenérték nélküli tulajdonszerzéséhez vezetett.

Az így kialakult helyzet – azon túlmenően, hogy ellentétben áll az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével – azért is alkotmányellenes, mert összeegyeztethetetlen a jogállamisággal.

Az alkotmányellenes helyzet mindaddig fennállott, amíg az állam meg nem alkotta „a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról” szóló 1991. évi XXV. törvényt. Ebben az Alkotmánnyal összhangban, eredeti kötelezettsége megújításával szüntette meg az említett alkotmányellenes helyzetet.

Ezért az indítványok benyújtása óta eltelt időben meghozott törvényi rendelkezésekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az elmaradt kártalanítások miatt, mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megállapítására irányuló indítványok ügyében az eljárást megszüntette.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján külön vizsgálta a 600/1945. ME rendelet II. sz. végrehajtási rendelete, a 2400/1945. FM rendelettel szabályozott házhely- és közcélra történő igénybevételek rendelkezéseit. Az e célokra történt igénybevételek ugyanis mindvégig külön jogi szabályozással elkülönültek az általánosan elrendelt, kártalanítás mellett történt igénybevételektől.

Az eljárás kivételes volt, az érintettek a dolgozó parasztok, kisemberek, élethivatásszerű földművelők voltak, akiknek a földjei egyébként a 600/1945. ME rendelet szerint mentességet élveztek. A jogintézmény tehát valójában a kisajátításnak egy sajátos, egyszerűsített eljárás keretében lebonyolított válfaja volt. A kártalanítás sem csupán egy későbbi jogszabályi rendezésre utalt ígéret volt, hanem kógens rendelkezések szabályozták, a kártalanítás pontos mértékét és kifizetési idejét is megállapítva. Számos esetben – igénybevételi határozatok alapján – polgári jogi kártalanítási igények is megnyíltak. Az alkotmányellenes helyzet azáltal alakult

ki, hogy az 1947. évi V. törvénycikk 8. §-a ezen igények érvényesítését is felfüggesztette további rendelkezésig. Időközben az 1949. évi XXIV. törvény 4. § (4) bekezdése a valóságos és teljes becsértéken való kártalanítás mértékét maximalta, a kifizetésre pedig 10 éves időhatárt állapított meg. Az 1957. évi 11. törvényerejű rendelet 3. § (1) és (2) bekezdése e határidőt a további törvényhozási rendelkezésig bizonytalan időre elhalasztotta.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 13. §-ában foglalt tulajdon védelmét, továbbá a jogbiztonság alkotmányos elvét sérti, ha az állampolgárok polgári jogi követelése évtizedekig függőben marad. E mulasztást kívánta a jelenlegi parlament pótolni az időközben megalkotott 1991. évi XXV. ún. kárpótlási törvénnyel, amikor a kárpótlási törvény hatálya alá vonta a 2400/1945. FM rendelettel, valamint az 1949. évi XXIV. törvénnyel érintetteket is.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem alkotmányellenes a törvényhozásnak az az intézkedése, hogy ezt a függő helyzetet a hatályos jogszabály módosításával rendezte vagyis, hogy a házhely- és közcélú igénybevételek esetére az 1949. évi XXIV. törvény 4. § (4) bekezdésében írtakat a kárpótlási törvény 13. §-ában foglaltak szerint módosította. Az 1949. évi XXIV. törvény 4. § (4) bekezdése szerint ugyanis az ingatlan koronában kifejezett kataszteri tiszta jövedelme alapulvételével, annak legfeljebb negyvenötszörös forint szorzatáig terjedhet a kártalanítás mértéke, addig a Kpt 13. §-a szerint kár mértékét a termőföld kataszteri tisztajövedelme (a továbbiakban: AK érték) alapján kell megállapítani úgy, hogy egy AK ezer forint. Az így meghatározott kár értéke után pedig a törvény 4. § (2) bekezdése szerint kiszámított kárpótlást kell fizetni a jogosultnak.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, a két számítási mód összevetéséből általában megállapítható, hogy a 2400/1945. FM rendeleten, illetve az 1949. évi XXIV. törvényen alapuló, függőben levő ügyekben a kárpótlási törvény kedvezőbb rendelkezéseket hozott. A jogalkotónak pedig jogában áll hatályos rendelkezéseket – akár visszamenőleges hatállyal is – az érintettekre nézve nem hátrányosabban módosítani.

Minthogy ezzel a jogszabállyal a kifizetések módja és időpontja is szabályozásra került, 1957. évi 11. törvényerejű rendelet alkotmányellenes 3. §-ának rendelkezéseit az Alkotmánybíróság egyidejűleg megsemmisítette.

Mindezekre tekintettel a kárpótlási törvény 1. sz. mellékletének 12. pontjára és a 2. számú melléklet 1. pontjára vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján nem foglalkozott a mezőgazdasági ingatlanok és felszerelések felajánlásáról szóló 4091/1949. (VI. 16.) Korm. rendelet alkotmányellenességének vizsgálatával. Az indítványozók azért kérték e jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, mert álláspontjuk szerint azok, akiket megfenyegettek a kuláklístára kerülés lehetőségével vagy már kulákká

nyilvánítottak, e jogszabály alapján kényszerből ajánlották fel földjeiket, vagyontukat kártalanítás nélkül az államnak. De ezen az alapon egyes kisbirtokosok is kényszerből adták vissza földjeiket a rájuk kivetett magas adók és beszolgáltatási terhek miatt.

A sérelmezett 4091/1949. Korm. rendelet ma már nem hatályos. Az Alkotmánybíróság ezért e jogszabályra vonatkozó indítványt visszautasította.

A 600/1945. ME rendeletet és a végrehajtása tárgyában kiadott ún. III. Vhr., az 5600/1945. FM rendelet 70. §-a alkotmányellenességét kérték az indítványozók megállapítani arra hivatkozással, hogy a zsidó tulajdonosoktól elvett ingatlanok és vagyon visszaigénylésére jogosítottak körét e szabály leszűkíti. Ez sérti az Alkotmány 19. §-ában biztosított örökléshez való jogait és az 1947-ben aláírt párizsi békeszerződést.

Az Alkotmánybíróság ezen indítványok ügyében az eljárást megszüntette. A sérelmezett jogszabály, az 5600/1945. FM rendelet ui. a Kormány közigazgatási deregulációs intézkedésekről szóló 1143/1989. (XI.26.) MT határozat végrehajtásaként kiadott tájékoztató szerint már nincs hatályban. Így a ABtv. rendelkezései szerint e jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása.

Ugyanígy visszautasította az Alkotmánybíróság azon indítványokat is, amelyek a szintén már hatályon kívül helyezett 1957. évi 10. törvényerejű rendelet alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányultak.

5. Az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát megállapítva visszautasította azokat a kérelmeket, amelyek a vizsgált jogszabályok, vagy más rendelkezések alapján konkrét kártalanítást, vagy intézkedést kértek az Alkotmánybíróságtól.

Budapest, 1992. december 15.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1259/E/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 126. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály utólagos alkotmányossági vizsgálata iránti indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 508. § (1) bekezdés második mondata: „Az ezzel ellentétes megállapodás semmis, ha magánszemély a megbízó.” és az 510. § (1) bekezdésének első mondatrészze: „Ha a dologra jogszabály vagy hatóság rögzített árat állapít meg, vagy a szerződő felek gazdálkodó szervezetek” alkotmányellenes, ezért ezeket a rendelkezéseket megsemmisíti.

A Ptk. 508. § (1) bekezdésének hatályos szövege tehát:

„Ha a bizományos a megbízóra kedvezőbb feltételek mellett köti meg az adásvételi szerződést, mint amilyeneket a bizományi szerződésben megállapítottak, az ebből eredő előny a megbízót illeti meg.”

A Ptk. 510. § (1) bekezdésének hatályos szövege tehát:

„A bizományos az adásvételi szerződést a megbízóval maga is megkötöheti.”

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi. A megsemmisített rendelkezéseket a közzététel napjától nem lehet alkalmazni.

INDOKOLÁS

I.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 508. § (1) bekezdése szerint „ha a bizományos a megbízóra kedvezőbb feltételek mellett köti meg az adásvételi szerződést, mint amilyeneket a bizományi szerződésben megállapítottak, az ebből eredő előny a megbízót illeti meg. Az ezzel ellentétes megállapodás semmis, ha magánszemély a megbízó.”

Az indítványozó álláspontja szerint a fenti rendelkezés második mondata az Alkotmány 9. §-ával ellentétes, azért annak megsemmisítését kérte.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.” A (2) bekezdésben pedig „a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

A indítványozó megítélése szerint a magánszemély megbízóval kapcsolatos idézett korlátozó rendelkezés a magánszemélyek és a jogi személyek között indokolatlan és alkotmányellenes megkülönböztetést tesz, azt a benyomást kelti, mintha a magánszemély vállalkozó ügyei vitelében korlátozottabb képességekkel rendelkeznek, ezért az államnak a magánszemélyt meg kell védenie.

Az igazságügyminiszter észrevételei szerint a Ptk. kifogásolt rendelkezése nem jelenti alkotmányos alapelvek sérelmét. A köz- és magántulajdon egyenjogúságának alkotmányos tétele ugyanis nem hozható közvetlen összefüggésbe a sérelmezett rendelkezéssel, mert a magánszemély és a magántulajdon köre nem feltétlenül esik egybe.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése vonatkozásában kiemelendőnek tartja az Alkotmánybíróság, hogy az a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságról és egyenlő védelméről szól. Ez a tulajdoni formák egyenjogúságát és egyenlő védelmét, vagyis azt jelenti, hogy a magánszemély magántulajdona vagy a magánvállalkozó magántulajdona a köztulajdonnal egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében – amint azt az 54/1992. (X. 29.) AB határozat indokolása is tartalmazza – az Alkotmány 9. § (1) bekezdése összefüggésében a 70/A. § (1) bekezdésével olyan általános jogegyenlőségi tétel, amely egyrészt a tulajdon bármely formájával kapcsolatban tiltja a diszkriminációt, másrészt nemcsak a tulajdonjogra, hanem az abból folyó egyéb vagyoni jogokra is vonatkozik. Eszerint a polgári jogi jogviszonyok körében tett megkülönböztetés – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – ugyancsak alkotmányellenes.

A Ptk. jelenleg még hatályos 685. § c) pontja a gazdálkodó szervezetek körébe nem vonja be üzletszerűen végzett gazdasági tevékenységével kapcsolatban az egyéni vállalkozót. A magánszemély és a magánvállalkozó nem azonos fogalmak. A megváltozott gazdasági körülményeket a jogszabályok fogalmi körének is követnie kell. Átértékelésre szorul a polgári jog területén nemcsak a gazdálkodó szervezet fogalma, hanem a magánszemély fogalma is. A gazdálkodó szervezetek köre magánvállalkozókkal bővül, a magánszemélyek köre szűkül, mert vállalkozása körében a magánvállalkozó – akár egyéni, akár társas vállalkozó – kikerül abból a piaci viszonyokkal kevésbé ismerős körből, amelyet az indítványozó által támadott törvényhely védeni kívánt.

Bizományosi tevékenységet áruforgalomban folyamatosan résztvevő személy szokott folytatni, aki ismeri a piaci körülményeket. Az új gazdálkodási körülmények között – ha vannak is még, akik teljeskörű tájékozottsággal nem rendelkeznek – az áruforgalom és a piaci feltételek ismerete a jogok és kötelezettségek egyenlősége folytán minden üzletszerűen gazdasági tevékenységet folytató jogalanytól elvárható.

A Ptk. 508. § (1) bekezdésében használt „magánszemély” fogalmat a fentiek folytán az Alkotmánybíróság bizonytalan megfogalmazásnak tekintette, a semmisséget, mint kötelező joghatást pedig olyan aránytalan korlátozásnak minősítette, amely alkotmányosan meg nem engedhető diszkriminációt eredményez.

Az 1992. október 29-én kihirdetett 54/1992. (X. 29.) AB határozattal az Alkotmánybíróság a Ptk.-nak a gazdálkodó szervezetek körét meghatározó 685. § c) pontját 1993. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítette. Ez a határozat megnyitotta a lehetőséget a jogalkotó számára a gazdasági tevékenységgel foglalkozók körének átfogó egységes szabályozására. Ennek keretében lehetőség lesz annak mérlegelésére is, hogy a „gyengébbek” védelmében indokolt lehet a polgári jog egyéb, a semmisségnél enyhébb eszközeinek alkalmazása, pl. speciális jogszabályokban esetleg a megbízásnak saját ügyletté változtatása vagy a bizományos belépésének kitiltása, de a szerződési szabadsággal szemben az általános tilalmat és főleg a semmisség ilyen jellegű alkalmazását az Alkotmánybíróság aránytalannak tartja és ezért ezeket a rendelkezéseket azonnali hatállyal semmisítette meg.

III.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el. Ezen állandó gyakorlatnak megfelelően – a szerves összefüggésre tekintettel – a vizsgálatot kiterjesztette a Ptk. 510. §-ára is, amely a bizományos ún. belépési jogát szabályozza. Ez a rendelkezés egyrészt az árformától, másrészt a szerződő felek személyétől függő megkülönböztetést tartalmaz oly módon, hogy a hivatásszerűen gazdasági tevékenységgel foglalkozó magánszemélyt kirekeszti és belépésre csak a gazdálkodó szervezeteket jogosítja fel. Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek folytán szintén alkotmányosan meg nem engedhető diszkriminációnak minősítette az ártól függő megkülönböztetéssel együtt, figyelembe véve azt is, hogy ez utóbbi az 1990. évi LXXXVII. tv. előtti árrendszernek felel meg, így gyakorlatilag az ártól függő kivételi eset már nem jöhet számításba.

IV.

Az alkotmányellenesség megállapításának következményeként az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében idézett törvényhelyeket az 1989. évi XXXII. tv. 40. §-a alapján a 43. § (1) bekezdésének megfelelően semmisítette meg.

Budapest, 1992. december 21.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 745/B/1992.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 133. számában.

74/1992. (XII. 28.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a művelődési és közoktatási miniszternek az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmány 60. §-ában biztosított gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, valamint az egyház és az állam elválasztása nem zárja ki a népesség vallási hovatartozására vonatkozó, az önkéntességet és anonimitást biztosító, közérdekű, illetve tudományos felmérést.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A művelődési és közoktatási miniszter – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 21. § (6) bekezdésének c) pontjában biztosított jogkörében előterjesztett indítványában kérte, hogy az Alkotmánybíróság az ABtv. 1. § g) pontjában meghatározott hatáskörében értelmezze „a Magyar Köztársaság Alkotmányát, különösen annak 60. § (2) bekezdését abból a szempontból, hogy rendelkezéseit sérti-e a magyarországi népesség vallási megoszlásának felmérésére irányuló reprezentatív – önkéntességen alapuló – vizsgálat”.

Az indítványozó az ABtv. 22. § (2) bekezdésére hivatkozva pedig azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság „állapítsa meg azt, hogy a magyarországi népesség vallási megoszlásának felmérésére irányuló reprezentatív – önkéntes adatszolgáltatáson alapuló – felmérés nem sérti a Magyar Köztársaság Alkotmányát”.

II.

Az ABtv. 1. § g) pontja szerinti alkotmányértelmezésre – amint ezt az Alkotmánybíróság a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban kifejtette – akkor kerülhet sor, ha az indítvány az ABtv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott szervek és személyek valamelyikétől származik; ha nem általánosságban, hanem valamely konkrét

alkotmányjogi probléma feltárása miatt kezdeményezi az indítványozó az Alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt rendelkezésének értelmezését és ha az adott alkotmányjogi probléma – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az Alkotmányból. Az indítvány a fentieknek megfelelt, ezért az Alkotmánybíróság a kezdeményezett alkotmányértelmezést elvégezte.

Az Alkotmány 60. §-a a következőket tartalmazza.

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

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

(3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.

(4) A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése a 60. §-ban megállapított jogokat azok közé az alapvető jogok közé sorolja, amelyek gyakorlása rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthető fel és nem korlátozható.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avt.) 2. §-a többek között a következőket állapítja meg.

„E törvény alkalmazása során

1. személyes adat: a meghatározott természetes személlyel (a továbbiakban: érintett) kapcsolatba hozható adat, az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható;

2. különleges adat:

a) a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre,

b) az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre, a szexuális életre, valamint a büntetett előéletre vonatkozó személyes adat;

3. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső és a törvényben meghatározott kivételek körébe nem tartozó adat;

4. adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül a személyes adatok felvétele és tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt), adatkezelésnek számít az adatok megváltoztatása és további felhasználásuk megakadályozása is.”

Az Avt. 3. § (2) bekezdése szerint pedig „Különleges adat akkor kezelhető, ha

a) az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy

b) a 2. § 2. a) pontjában foglalt adatok esetében, a nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében törvény elrendeli;

c) egyéb esetekben azt törvény elrendeli”.

III.

Az indítványozónak elvont alkotmányértelmezésre vonatkozó kérelme alapján az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az Alkotmány 60. §-ában foglalt rendelkezések közül a népesség vallási megoszlására vonatkozó felmérés tekintetében mi a tartalma és követelménye annak a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságának összetevőjét alkotó alapvető jognak, amely szerint vallását és más meggyőződését mindenki akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthatja vagy kinyilvánítását mellőzheti. Hangsúlyozandó tehát, hogy – a vizsgált indítvány alapján – az Alkotmány fenti rendelkezésének értelmezését kizárólag a magyarországi népesség vallási megoszlására vonatkozó közérdekű, illetve tudományos – hivatalos statisztikai adatgyűjtésnek nem minősülő – felmérés alkotmányossága tekintetében végezte el az Alkotmánybíróság. Ennek eredményeként a rendelkező részben foglaltakat a következőkkel indokolja.

1. A vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés kinyilvánítása vagy kinyilvánításának mellőzése alapvető szabadságjog, ezért e jog gyakorlásának önkéntességét és anonimitását a közérdekű, illetve tudományos felmérés keretében biztosítani kell.

2. Az indítványozott tárgykör tekintetében a fentiekén kívül figyelembe kell venni az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében garantált információs önrendelkezési jognak, a 61. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási és információs szabadságnak, a 70/G. §-ában meghatározott tudományos szabadságnak a vizsgált tárgykört érintő összefüggéseit, valamint az Alkotmány 59. §-a és 61. §-a alapján elfogadott Avt-t.

3. A vallás és más lelkiismereti meggyőződés az emberi méltóság és önrendelkezés egyik legbensőbb ügye, az információs önrendelkezési jog különösen érzékeny tárgya. Ezért az egyház saját híveire vonatkozó vallási tárgyú adatgyűjtésén kívül, más szervezett adatgyűjtés számára a vallási hovatartozás, illetve egyéb lelkiismereti

meggyőződés az adatalany írásba foglalt hozzájárulása nélkül nem lehet személyes adat. Személyes adattá az egyént érintő információt a személyi azonosítás, illetve azonosíthatóság teszi.

4. A vallási vagy más lelkiismereti meggyőződés, valamint ennek kinyilvánítása az emberi minőség szerves része, enélkül a személyiség szabad kibontakozása elképzelhetetlen. Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozata szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Ezért e határozat kinyilvánította, hogy „a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni”. Ez a megállapítás értelemszerűen vonatkozik a vallás és más lelkiismereti meggyőződés kinyilvánításának szabadságára is.

5. A népesség vallási megoszlására vonatkozó – a rendelkező részben foglaltaknak megfelelő – közérdekű, illetve tudományos felmérés összesített adatai állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv kezelésébe kerülése esetén közérdekű adatoknak minősülnek, ezért ezeket a polgárok információszabadságának keretében – az Avt. előírásainak megfelelően – mindenki számára hozzáférhetővé és megismerhetővé kell tenni.

6. Az Alkotmánybíróság a Művelődési és Közoktatási Minisztérium által kidolgoztatott, a 3/1992. (II. 21.) OGY határozatban említett felmérés alkotmányosságát nem vizsgálta, mert ennek elvégzése már kívül esnék az elvont alkotmányértelmezés hatásköri jogosítványán. Az Alkotmánybíróság ugyanis figyelemmel volt a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat indokolására is, amely rámutatott a következőkre. „Az elvont alkotmányértelmezés nem válhat az indítványra okot adó konkrét ügyben való állásfoglalássá. Az egyedi problémákhoz túl szorosan kötődő kérdésre

nem is adható megfelelő elvontságú, a jövőben is minden esetben kötelezően alkalmazandó válasz.” Ezért az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben is csak elvont alkotmányértelmezést végzett.

Budapest, 1992. december 21.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
előadó alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró
Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró
Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 809/G/1992.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1992. évi 133. számában.