

I.

Az Alkotmánybíróság teljes ülésének
a Magyar Közlönyben közzétett határozatai

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály részleges alkotmányellenessége utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítványa tárgyában meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. 9. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Ezt a határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közlésezi.

INDOKOLÁS

I.

1. Indítványozó az 1989. évi XXXIV. tv. (a továbbiakban: Vjtv.) 9. § (2) bekezdésében szereplő, általa sérelmezett jogszabályi előírás alkotmányellenességének megállapítását arra hivatkozással kérte, hogy az ellentétes az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt rendelkezésekkel. Kifogásolta, hogy az országgyűlési képviselők választása során – az eljárás alá vont törvényi rendelkezés alapján – a mandátumszerzés szempontjából nem vehetők figyelembe annak a pártnak a szavazatai, amelynek területi listáira leadott és országosan összesített szavazatai nem haladják meg a valamennyi párt területi listáira leadott és országosan összesített szavazatok 4 %-át. Diszkriminatív rendelkezésnek tekintette, hogy ily módon érvényes szavazatokat nem vesznek figyelembe a mandátumok szétosztásánál, s a „kis pártokat” támogatók szavazata kevesebbet ér a „nagy pártokra” szavazókénál. Az indítványozó szerint nem érvényesül az esélyegyenlőség elve, ha az általa sérelmezett előírás alapján megkülönböztetett politikai csoportok nem kapnak lehetőséget a parlamentben való részvételre.

2. Az Alkotmánybíróság felkérésére kifejtett állásfoglalásában a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára a sérelmezett rendelkezést nem tartotta alkotmányellenesnek. Rámutatott arra, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezés nem sérti a választójog egyenlőségének elvét, csupán a parlamenti dön-

téshozatalból zárja ki a csekély társadalmi támogatást, illetve kevés szavazatot kapott pártokat.

II.

Az Alkotmánybíróság álláspontja kialakítása során a következőkre volt tekintettel.

Az Alkotmány az általános rendelkezések között, a 2. § (2) bekezdésében kimondja, hogy „a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. Az alapvető jogok és kötelességek között a 70. § (1) bekezdése előírja: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy – ha állandó lakóhelye Magyarországon van – az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokon választható és – ha a választás napján az ország területén tartózkodik – választó legyen.”

A választások alapelveiről szóló fejezetben pedig, a 71. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.

A Vjtv. a választási eredmény megállapítására, s a mandátumszerzésre az egyéni választókerületben, valamint a területi és az országos lista vonatkozásában eltérő szabályokat állapít meg.

A területi listákon induló pártok a reájuk leadott szavazatok arányában jutnak mandátumhoz. A párt jelöltjei az elért szavazatok számának függvényében, a párt által bejelentett sorrendben kapnak mandátumot.

A Vjtv. korlátot állít a listákon történő mandátumszerzéshez. A 8. § (5) bekezdésének megfelelően a törvényben előírt feltételek teljesítése esetében sem szerzi meg a mandátumot „a területi lista jelöltje, ha a mandátum megszerzéséhez az adott választókerületben szükséges számú szavazat több mint kétharmadát, illetőleg ha a területi listákra leadott országosan összesített érvényes szavazatok több mint négy százalékát nem érte el”.

Az országos listák vonatkozásában eltérő szabályozás érvényesül; a 9. § (1) bekezdése a következőket írja elő: „Az országos listákon a jelöltek az országosan összesített töredékszavazatok arányában, a bejelentés sorrendjében jutnak mandátumhoz.” A töredékszavazatok pozitív meghatározását e § (1) bekezdése, negatív meghatározását pedig a (2) bekezdése tartalmazza. Töredékszavazatnak minősülnek:

a) egyéni választókerületben a választás első érvényes fordulójában az olyan pártjelöltekre leadott szavazatok, amelyekkel a választás egyik fordulójában sem szereztek mandátumot;

b) területi választókerületben – a választás érvényes fordulójában – a listákra leadott olyan szavazatok, amelyek mandátum megszerzéséhez nem voltak elegendőek, illetőleg amelyek mandátum megszerzéséhez felhasznált szavazatszámot meghaladták.”

A (2) bekezdés pedig így rendelkezik: „Nem minősülnek az (1) bekezdés szerinti töredékszavazatnak és ezért az országos listán történő mandátumszerzés szempontjából nem vehetők figyelembe az érvénytelen választási fordulóban leadott szavazatok. Nem minősülnek töredékszavazatnak annak a pártnak a területi listáira leadott szavazatai sem, amelynek a területi listáira leadott és országosan összesített szavazatai nem haladják meg a valamennyi párt területi listáira leadott országosan összesített szavazatok négy százalékát.”

III.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kifogásolt szabályozás nem alkotmányellenes. Az indítványozó az Alkotmány 70/A. §. sérelmére hivatkozott. Ez a rendelkezés a következőket írja elő.

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

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

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

Az Alkotmánybíróság a mandátumszerzésnek a Vjtv-ben szabályozott módját és – az ugyancsak ott meghatározott – korlátait nem tekinti a politikai vélemény szerinti hátrányos megkülönböztetésnek. A Vjtv-nek a választási eredmények megállapítására vonatkozó rendelkezései nem tesznek hátrányos megkülönböztetést a választópolgárok között szavazataik politikai tartalma szerint, hanem a szavazatok számarányához fűznek jogkövetkezményeket. A választópolgárok politikai véleményalkotásának szabadsága és választójoguk szabad elhatározásból fakadó gyakorlása – a Vjtv. előírásainak alkalmazása folytán – természetesen hatást gyakorol a pártok parlamenti képviseltségére és erőviszonyaira. A választási rendszernek ez jellegzetes rendeltetése és következménye.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az eljárás alá vont rendelkezés az Alkotmányba foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását.

A választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akaratok csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselőik útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen

aránytalanyságot eredményez. A választópolgár valamely párt politikai orientáltságának elfogadásával és támogatásával vállalja a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.

Nem tekintette az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezést a jogegyenlőség megvalósulását célzó, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére irányuló állami intézkedési kötelezettség megsértésének sem. Az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésének kötelezettsége ugyanis a választójogi törvény szempontjából azt jelenti, hogy az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választásokon. Az esélynek tehát a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lennie. A négy százalékos szavazatarány előírása pedig a szavazás után alkalmazandó számítási szabályt jelent. A választás eredményének megállapítására vonatkozó megoldás – amely számos ország gyakorlatának és a többpártrendszerű magyarországi hagyományoknak is megfelel – a Vjtv. miniszteri indokolása szerint azt a célt szolgálja, hogy a törvényhozásban csak tényleges társadalmi támogatással rendelkező politikai erők vegyenek részt. Azzal, hogy a választásra jogosult polgár szavazatát valamely párt listájára adja, vállalja annak kockázatát, hogy a szavazatával támogatott párt – az értékelés szabályai szerint – parlamenti párt lesz, avagy nem kerül be az országgyűlésbe.

Az Alkotmánybíróság tehát nem állapította meg az Alkotmány 70/A. §-ában védett jogok sérelmét, ezért a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően határozott.

Budapest, 1991. január 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. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 435/B/1990/6.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 13. számában

6/1991. (II. 28.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. 40. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

Az indítványozó szerint az 1989. évi XXXIV. tv. 40. § (3) bekezdése alkotmányellenes, mert az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. tv. 70. § (1) bekezdése kimondja, hogy minden nagykorú állampolgárnak joga van ahhoz, hogy a választásokon választó és választható legyen. „Szó sincs tehát arról, hogy aki állandó lakóhelyén kívül szavaz, csak 50%-os állampolgár és a két - egyébként megillető - szavazatából csak az egyiket adhatja le.”

Az indítvány megalapozott.

Az Alkotmány XII. fejezetben „Az alapvető jogok és kötelezettségek” között kinyilvánítja, hogy minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy választó és választható legyen. (70. § (1) bek.) E fejezet 70/A. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a területén tartózkodó minden személy számára biztosítja az emberi, illetve az állampolgári jogokat bármely megkülönböztetés és különbségtétel nélkül. Ezen garanciális elvekkel összhangban az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. 1. §-a deklarálja az általános és egyenlő választójogot. A tv. 2. §-a - az idézett alkotmányi rendelkezésekre támaszkodva - megerősíti, hogy „A Magyar Köztársaságban az országgyűlési képviselők választásán választójoga van - a (2) bekezdésben említettek kivételével - minden nagykorú magyar állampolgárnak”. A tv. 2. § (4) bekezdése szól a szavazásban akadályozottokról. E rendelkezés arra vonatkozik „aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, továbbá akinek nincs állandó vagy ideiglenes lakóhelye Magyarországon”. Végül a tv. 3. §-a rögzíti, hogy a választójog gyakorlása a választópolgár szabad elhatározásán alapul.

Az idézett alkotmányi és törvényi rendelkezések érvényesülését sérti, esetenként kizárja az a választók nyilvántartásával összefüggő szabály, amelyet az indítvány megalapozottan nevez alkotmányellenesnek.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. 40. § (3) bekezdése az állandó lakóhelyen történő szavazásra korlátozza azok jogait, akik az Alkotmányban és az 1989. évi XXXIV. tv. 1-3. §-aiban foglalt jogaikkal maradéktalanul élni kívánnak. A törvény 40. § (3) bekezdése értelmében ugyanis az állandó lakóhelyétől a szavazás napján távol levő választó igazolással csak „a területi választókerület jelöltjeire szavazhat”. Az egyéni választókerület jelöltjeire csak akkor, „ha ideiglenes lakóhelye (tartózkodási helye) és az állandó lakása ugyanabban az egyéni választókerületben van”.

Az Alkotmánybíróság a választópolgároknak az Alkotmány 71. § (1) bekezdésében biztosított jogát kiemelkedően fontos politikai jognak tekinti, amelynek jelentősége tovább növekedett azáltal, hogy választójogi szabályaink a visszahívás intézményét megszüntették. Ennek folytán ugyanis a választópolgárok kizárólag az aktív választójog négy évenkénti gyakorlása révén tudnak befolyást gyakorolni a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv összetételére.

Az Alkotmánybíróság sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint azonban - éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó - akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal. Sem kényelmi szempontok, sem áthidalható technikai nehézségekre való hivatkozás, sem a választási eredmény minél rövidebb idő alatt történő nyilvánosságra hozatalára irányuló célkitűzés nem szolgálhat alapul az említett korlátozáshoz. Az Alkotmánybíróságnak ez a következetes elvi álláspontja jutott kifejezésre már a 3/1990. (III. 4.) AB határozat meghozatalánál is, amely alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a magyarországi állandó lakóhellyel rendelkező, de a választás napján külföldön tartózkodó választópolgárokat a választójog gyakorlásából kirekesztő rendelkezést.

A kifejtettek miatt az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a magyarországi állandó lakással rendelkező, de a választás napján lakóhelyétől távol levő választópolgárt - a Magyar Köztársaság felségterületén belül bárhol is gyakorolja szavazójogát - az országgyűlési képviselők általános választásánál olyan helyzetbe kell hozni, mintha állandó lakóhelyén adná le szavazatát, azaz nem fosztható meg attól a jogtól, hogy az állandó lakóhelye szerinti területi választókerület, valamint egyéni választókerület jelöltjére egyaránt szavazhasson. Ennek - mint azt a Belügyminisztérium Választási Irodája is megerősítette - technikai akadályja nincs. A szóba jöhető technikai megoldások közül annak a kiválasztása, amely a legnagyobb garanciát nyújtja a választások tisztaságára nézve, egyszersmind biztosítja a szavazás titkosságát is, a törvényalkotóra

tartozik, ezért e kérdéssel - mint hatáskörén kívül esővel - az Alkotmánybíróság nem foglalkozott.

Budapest, 1991. január 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.

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: 296/B/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 22. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a földről szóló 1987. évi I. törvény és a termelészövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény egyes rendelkezéseinek módosítása tárgyában meghozott 1990. évi XXXVIII. törvény 1. §-a, valamint 3. §-ának a „ledolgozott évek arányára” vonatkozó megszorító rendelkezése alkotmányellenes.

A törvény 1. §-ában írt rendelkezést 1991. április 30-ai hatállyal, a törvény 3. §-ában írt és alkotmányellenesnek ítélt megszorító rendelkezést pedig a határozat közzétételével megsemmisíti.

A törvény 3. §-ában írt rendelkezést a határozat közzétételének napjától az alábbiak szerint kell alkalmazni:

„A termelészövetkezet vagyonából tagjainak szövetkezeti vagyonrészét juttathat.”

Az indítványokat egyebekben elutasítja, illetőleg visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az indítványozók indítványukban - egyebek között - az 1990. évi XXXVIII. törvény 1. §-a alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérték. Hivatkoztak arra, hogy a támadott törvényhely a megyei (fővárosi) vagyonellenőrző bizottságok ingatlanügyleteket engedélyező hatáskörét kiterjesztette a mezőgazdasági szövetkezetek közös tulajdonában, vagy használatában levő ingatlanokra, továbbá termőföldnek vagyonrészként történő kiadására, illetőleg határozott időre történő haszonbérbe adására is. Álláspontjuk

szerint ez a rendelkezés a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonosi jogainak gyakorlását súlyosan sérti, figyelemmel arra, hogy a szövetkezeti tulajdonban levő ingatlanok tulajdonjogát (kezelői jogát) átruházni vagy megterhelni, illetve használati vagy bérleti jogát gazdasági társaságba bevinni e korlátozás folytán csak a vagyonellenőrző bizottság engedélyével lehet. Márpedig ez a megszorítás ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében, a 12. § (2) bekezdésében, a 13. § (1) bekezdésében, végül a 70/A. § (1) bekezdésében írt rendelkezésekkel.

2. Az indítványozók további indítványukban az 1990. évi XXXVIII. törvény 3. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérték. P. F. indítványozó álláspontja szerint a szövetkezeti vagyonrész juttatását lehetővé tevő rendelkezés alkotmányellenesen mellőzte a juttatás jogosultjai körében a szövetkezeti tagok örököseinek a felsorolását, míg a további indítvány szerint a hivatkozott törvénnyel elrendelt módosítás a termelőszövetkezeti közgyűlés döntési jogának jelentős korlátozását eredményezte és ezért ellentétes az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében írt rendelkezéssel.

A Mezőgazdasági Termelők és Szövetkezők Országos Tanácsának indítványában kifejtett álláspont szerint e törvényi rendelkezés azért is alkotmányellenes, mert kizárja a közös munkával létrehozott és felhalmozott szövetkezeti vagyon felosztásánál a végzett munka mennyiségének és minőségének, valamint az alapítói vagyonnak és a tagok vagyoni hozzájárulásának a figyelembevételét, és ezáltal a tagságon belül indokolatlan diszkriminációt alkalmaz.

3. Végül K.-né dr. P. E. indítványában kérte az 1990. évi XXXVIII. törvény 2. §-ához fűzött miniszteri indokolás alkotmányellenességének a megállapítását is. Az indítványozó álláspontja szerint a törvény miniszteri indokolásában kifejtett az az álláspont, amely szerint a termelőszövetkezeti tag földtulajdonosi jogait az alapszabály sem korlátozhatja, a kizárólagos közgyűlési hatáskör számottevő csorbítását jelenti és ezért alkotmányellenes.

II.

Az Alkotmánybíróság az ügyben az indítványokkal kapcsolatos álláspontja kifejtésére kérte fel a földművelésügyi minisztert és az igazságügyminisztert.

1. A földművelésügyi miniszter álláspontja szerint az indítványokban kifejtett jogi álláspontok egy része nem vitatható, a hivatkozott alkotmányossági kérdést azonban nem lehet összefüggéseiből kiragadva vizsgálni. A törvénymódosítás legfőbb indoka ugyanis egyes termelőszövetkezetek erősen vitatható, visszaélés-

szerű földeladása volt, így ezek a körülmények, továbbá a korábbi szabályozásban kialakult termelőszövetkezeti személyi és vagyoni viszonyok mindenképpen indokoltá tették bizonyos korlátozó rendelkezések törvénybe iktatását.

Véleménye szerint a kifogásolt törvényi rendelkezéseknek a törvényből való kiiktatására csak úgy kerülhetne sor, ha a termelőszövetkezetek tagjainak valós tulajdonosi viszonyait és ennek keretében a vagyoni felelősségük rendszerét is egyidejűleg újraszabályoznák. Csak ennek révén lehetne ugyanis eredményesen kiszűrni a korlátozó rendelkezések indokául szolgáló körülményeket.

2. P. F. indítványával kapcsolatban a földművelésügyi miniszter és az igazságügyminiszter együttesen a következőket fejtették ki. Az 1967. évi III. törvény 3. § (1) bekezdése a termelőszövetkezeteket a tagok önkéntes személyi és vagyoni társulásának minősíti. E törvény 13. §-a szerint pedig a termelőszövetkezet a tagsági viszony megszűnése esetén a volt taggal, illetőleg örökösével köteles elszámolni. Azaz a hatályos szabályozás szerint az örökös a termelőszövetkezet vagyonából részt nem igényelhet. Megállapítható tehát, hogy az Alkotmány a működő termelőszövetkezeteknek, illetőleg azok tagjainak nyújt tulajdoni garanciát, ami egyben azt is jelenti, hogy a tagok örökösei vonatkozásában tulajdoni igényt nem ismer el.

III.

1. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

A 12. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát.

A 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

Végül a 70/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

2. Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában leszögezte, hogy a szövetkezetek önállóságának állami elismerése magába foglalja a szövetkezetek tulajdonhoz való jogának az elismerését is, jóllehet, az Alkotmány a szövetkezeti tulajdonra nézve kifejezett rendelkezést nem tartalmaz. Kifejtette az Alkotmánybíróság határozata azt is, hogy az Alkotmány tulajdonformák között nem különböztet, hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve a diszkrimináció

tilalmát fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság ezért arra az álláspontra helyezkedett, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdona, mint gazdasági társaság tulajdona - más tulajdoni formákhoz hasonlóan - alkotmányos védelem alatt áll.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság több határozatában is [2/1990. (II. 18.) AB; 20/1990. (X. 4.) AB határozat] leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ezekhez feltétlenül szükséges. Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tehát akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával. A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.

IV.

Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálása során az idézett alkotmányos rendelkezésekre és az Alkotmánybíróság hivatkozott határozataiban kifejtett álláspontra volt figyelemmel.

1. Az 1990. évi XXXVIII. törvény 1. §-a, az 1987. évi I. törvény 13. §-át egy hatodik bekezdéssel kiegészítő rendelkezése a megyei (fővárosi) vagyonellenőrző bizottságok ingatlanügyleteket engedélyező hatáskörét kiterjesztette a mezőgazdasági szövetkezetek közös tulajdonában, vagy használatában lévő ingatlanaira, továbbá termőföldnek vagyonrészként történő kiadására, illetőleg határozott időre történő haszonbérbe adására is.

Az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot ugyan nem a XII. ún. alapjogi fejezetben szabályozza, hanem azt a szabadságjogoktól különválasztottan mondja ki, de nyilvánvalóan alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben akkor is, ha bizonyos körben a tulajdoni részjogosítványokat egyes törvények korlátozzák.

Ilyen korlátozást jelent jogunkban - egyebek között - az állami tulajdonban levő ingatlanok privatizációjával kapcsolatban a vagyonügynökségre ruházott ellenőrzési, hozzájárulási jogkör, amelyet az állam a saját tulajdona tekintetében jogszerű korlátozó intézkedésként hozhat meg. E tekintetben alkotmányszerűen írhatja elő, hogy az ingatlanügyletek érvényessége a külön e célra létrehozott állami szervek eseti engedélyéhez van kötve.

Kérdés már most, hogy más tulajdonosok esetében nem sérti-e ez a korlátozás az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében írt azt a rendelkezést, amely szerint alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja.

2. A rendelkezési jog a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítvány, a tulajdonjog feletti döntés szabadságát jelenti.

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

Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy a tulajdonjog közérdekű korlátozása még a legliberálisabb tulajdonfelfogás korában is ismert volt, ugyanakkor az Alkotmány 8. § (2) bekezdése is - a fentiek szerint - eleve teret enged az alapjogok törvényi korlátozásának.

A lényegi tartalom csorbításának a meghatározásánál figyelembe kell venni a korlátozás nagyságát is. A tulajdontól való megfosztás természetesen közelebb áll a lényeges tartalom sérelméhez, mint a vele való rendelkezés tilalma, s még kevésbé sérti a korlátozhatatlan lényegét, ha a rendelkezési jog gyakorlását csupán engedélyhez kötik.

3. Minderre figyelemmel vizsgálta az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezés korlátozó tartalmának célját. A törvényhez fűzött indokolás szerint a törvény ideiglenes jellegű és az ellenőrzéssel azt akarja elérni, hogy a földtulajdon rendezéséig megakadályozza a földforgalom 1989. július 1. napját követő liberalizálása után aggályossá vált földáttruházásokat. A törvényjavaslat országgyűlési vitájának anyagából (Országgyűlési Napló 8., 9. és 10. ülésnapjai; 1990. május 30-án, 31-én és június 4-én) megállapítható, hogy az országosan előforduló visszaélésszerű földeladások megakadályozása tette szükségessé a törvényi rendelkezést. Az eredeti törvényjavaslat a lényegi tartalmat nyilvánvalóan jelentősebben korlátozó földértékesítési, földeladási tilalomra vonatkozott. A tulajdonnak az önkormányzatok számára történő megóvását célzó vagyonellenőrző bizottságok ellenőrzési jogának a mezőgazdasági termelészövetkezetek földtulajdonára való kiterjesztése módosító törvényjavaslat folytán született meg. A rendelkezési jog tömeges, a visszaélés veszélyét is magába rejtő gyakorlása tehát szükségessé tette az ellene való fellépést és ehhez a célhoz az engedélyezés átmeneti bevezetése a tulajdont a legkevésbé korlátozó eszköz, amely a tulajdonjognak, mint alkotmányos alapjognak a szükséges és arányos korlátozását jelenti, éppen ezért az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján nem alkotmányellenes.

Ezekből a dokumentumokból ugyanakkor megállapítható az is, hogy az előkészítés alatt álló törvények célja tette szükségessé az átmeneti korlátozást a

kárpótlási törvény és a földtörvény megalkotásáig. A korlátozás átmenetisége, ideiglenessége azonban magából a normaszövegből nem tűnik ki, erre nézve csak a törvény indokolása ad eligazítást.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint csak az ideiglenes korlátozás áll összhangban a törvényalkotói céllal, a végleges korlátozást kényszerítő ok nem indokolja, ugyanakkor az aránytalan.

Ennek folytán az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. § (4) bekezdése alapján a támadott törvényi rendelkezést a jövőre nézve, 1991. április hó 30-ai hatállyal semmisítette meg.

4. Mindezek a szempontok irányadóak az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében írt rendelkezéssel összefüggésben is. Az átmenetileg szükséges és indokolt korlátozás a szövetkezetek önállóságát illetően nem tekinthető olyan sérelemnek, amellyel szemben az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében írt rendelkezésnek közvetlenül védelmet kell nyújtania.

Végül nem sérti a támadott korlátozás az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát sem. A törvény valamennyi mezőgazdasági termelőszövetkezet vonatkozásában, tehát az adott szabályozási koncepción belül valamennyi jogalany tekintetében tartalmaz mindenkire nézve egyforma korlátozást, így a törvényi rendelkezésnek diszkriminatív tartalma nincs.

5. A mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény 39/A. § (1) bekezdése értelmében a termelőszövetkezet belső szabályzatában meghatározott mértékben tagjai részére vagyonából szövetkezeti vagyonrészt juttathat. Az 1990. évi XXXVIII. törvény támadott 3. §-a e jogot vonta szűkebbre akkor, amikor kimondta, hogy a termelőszövetkezet vagyonából tagjainak „a ledolgozott évek arányában” juttathat vagyonrészt.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a szövetkezet közgyűlése a termelőszövetkezetek tagságának önkormányzati szerve, amely - a belső szabályzataiban meghatározott rendje szerint - jogosult egyebek között a tulajdonosi döntések meghozatalára is. A szövetkezetek önállóságának elismerésével és alkotmányos védelmével az alkotmányos jogszabályoknak megfelelően garantálniuk is kell ezt az önállóságot. Az indítványokban sérelmezett törvényhely ennek a jognak a lényeges korlátozását jelenti, anélkül azonban, hogy e korlátozás elkerülhetetlenül szükséges volna megállapítható lenne. A törvény indokolásában megfogalmazott az a szempont, amely szerint a közös vagyon megóvása érdekében kellett előírni ezt a korlátozást, nem ad megfelelő támpontot a korlátozás szükségességére, elkerülhetetlenségére és a vele elérni kívánt céllal való arányosságára. Éppen ezért az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a korlátozás már sérti az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében írt rendelkezést.

A kifogásolt törvényi szabály ugyanakkor indokolatlan különbséget tesz a termelőszövetkezetek tagjai között a vagyonrészre való jogosultság tekintetében, mert a vagyonrész mértékének meghatározásakor csak a ledolgozott évek számát engedi figyelembe venni. Figyelmen kívül hagyja viszont az egyéb, e vonatkozásban el nem hanyagolható szempontokat, mint például a termelőszövetkezet tagjai vagyoni hozzájárulásának mértékét, vagy mint az elvégzett munka tényleges mennyiségét és minőségét. Ez a nyilvánvalóan elkerülhető korlátozás ezért sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott állampolgári egyenlőség elvét, az itt deklarált megkülönböztetési tilalmat is.

6. Rámutat ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra, hogy a volt tag örökösének a vagyonrész juttatásból való kizárása nem alkotmányellenes, mert a termelőszövetkezet és a termelőszövetkezet volt tagjának örököse között - az elszámolási viszonyon túlmenően - jogviszony nem áll fenn, így az örököst a termelőszövetkezettel szemben a tag jogai nem illetik meg, következésképpen az örökösnek a vagyonrész juttatására vonatkozó alkotmányosan védett jogai sincsenek.

Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság P. F. indítványát megalapozatlannak találta és ezért azt elutasította.

7. Nem alapos ugyanakkor K.-né dr. P. E. indítványa az 1990. évi XXXVIII. törvény 2. §-ával összefüggésben, illetőleg a földtörvény 19. § (1) bekezdésével és a termelőszövetkezeti törvény 13. § (2) bekezdésével összefüggésben. E vonatkozásban az alkotmányellenességet az indítványozó a törvény indokolásából vezeti le, a törvényi rendelkezések kifejezett alkotmányellenességét azonban nem állítja. Minthogy közvetlen alkotmányellenesség a támadott törvényi rendelkezéssel kapcsolatban nem áll fenn, és mivel a törvény miniszteri indokolása nem jogforrás, amelynek alkotmányossági vizsgálata éppen ezért nem is tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, az Alkotmánybíróság az indítványt hatáskörének hiánya miatt visszautasította.

V.

Az Alkotmánybíróság az 1990. évi XXXVIII. törvény 3. §-ának egésze tekintetében nem állapította meg az alkotmányellenességet és a törvényi rendelkezés megsemmisítését is csak a „ledolgozott évek arányára” vonatkozó megszorító rendelkezés tekintetében rendelte el, mert az indítványok tartalmából megállapíthatóan azok csak a jogszűkítés kiküszöbölésére irányultak, nem pedig arra, hogy maga a vagyonrész juttatás törvényi lehetősége szűnjön meg.

Az Alkotmánybíróság - figyelemmel arra, hogy a törvénytörvényen belül csak egy megszorító rendelkezés alkotmányellenességét állapította meg és azt semmi-

sította meg - a megsemmisített rész után hatályos törvényszöveget határozatában közzétette. A közzétételt az Alkotmánybíróság a hivatkozott törvény 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 1991. február 18.

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: 770/B/1990/4.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 22. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabály részleges alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány tárgyában meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 9. számú, az 52. § f) pontjához kapcsolódó mellékletében foglalt „Tájékoztató” első bekezdésének második mondata - amelynek az indítvány benyújtásakor hatályos szövegezése szerint „a bejelentést személyesen kell megtenni a tanácsnál és az igazolás átvételét saját kezű aláírással kell hitelesíteni” - alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az idézett mondat megsemmisítése folytán a „Tájékoztató” első bekezdése a következő mondatra korlátozódik: „A választópolgár az állandó lakóhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjétől kérheti, hogy a szavazás napján ideiglenes lakóhelyén vagy tartózkodási helyén szavazhasson.”

A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele napjától veszti hatályát.

INDOKOLÁS

1. Indítványozók az országos népszavazás lebonyolítására vonatkozó bizonyos eljárási szabályok alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését arra hivatkozással kezdeményezték, hogy azok sértik a választójogra vonatkozó alkotmányi rendelkezést.

Sérelmezték azt a jogszabályi előírást, amely szerint az országos népszavazás napján az állandó lakóhelyétől távol lévő választópolgár az ideiglenes lakóhelyén, illetőleg tartózkodási helyén csak akkor kérheti a választók nyilvántartásába való felvételét, ha kéréséhez csatolja az állandó lakóhelyén kiállított igazolást arról, hogy a választók nyilvántartásában szerepelt. A választójog indokolatlan korlátozásának tekintették, hogy az említett igazolást a választópolgár csak személyesen veheti át, mivel az igazolás átvételét aláírásával köteles hitelesíteni.

2. Az Alkotmánybíróság álláspontja kialakításakor figyelembe vette a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. tv. (a továbbiakban: Nsztv.) 20. § (1) bekezdését.

Eszerint „a népszavazás lebonyolítására, eredményének megállapítására - az e törvényben előírt kiegészítésekkel és eltérésekkel - az országgyűlési képviselők és a helyi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény (a továbbiakban: választójogi törvény) rendelkezései az irányadók”.

Az országos népszavazás lebonyolítása és eredményének megállapítása során az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv. (a továbbiakban: Vjtv.) szerint kell eljárni.

A Vjtv. 40. § (2) bekezdésének az indítvány benyújtásakor hatályos szövege a következőket írta elő:

„Az a választópolgár, aki állandó lakóhelyétől a választás napján távol van, az állandó lakóhelye szerint illetékes helyi tanács végrehajtó bizottsága titkárának igazolása alapján kérheti az ideiglenes lakóhelyén, illetőleg a tartózkodási helyén a helyi tanács végrehajtó bizottsága titkárától vagy - a szavazás napján - a szavazatszámláló bizottságtól, hogy vegyék fel őt a választók nyilvántartásába.”

A Vjtv. 9. számú, az 52. § f) pontjához kapcsolódó mellékletének első bekezdése az igazolás beszerzésével összefüggésben a következőket írta elő: „A választópolgár az állandó lakóhelye szerinti helyi tanács végrehajtó bizottságának titkárától kérheti, hogy a szavazás napján ideiglenes lakóhelyén vagy tartózkodási helyén szavazhasson. A bejelentést személyesen kell megtenni a tanácsnál és az igazolás átvételét saját kezű aláírással kell hitelesíteni.”

A Vjtv. 9. számú, az 52. § f) pontjához kapcsolódó melléklete idézett előírását, valamint a Vjtv. 40. § (4) bekezdésének harmadik mondatát (amely szerint „az igazolás átvételét a választópolgár aláírásával köteles hitelesíteni”) együttesen vizsgálva megállapítható, hogy a Vjtv. az ideiglenes lakóhelyén vagy tartózkodási helyén szavazni kívánó választópolgárt e szándéka bejelentésére, az igazolás személyes átvételére és arra kötelezte, hogy az igazolás átvételét aláírásával hitelesítse. A Vjtv. 40. § (4) bekezdésének idézett harmadik mondata nem írja elő az igazolás hatóság előtti személyes átvételét. Az igazolás átvételének aláírással történő hitelesítése személyes megjelenés nélkül is megoldható. Ezért az idézett mondat alkotmányellenessége nem állapítható meg és megsemmisítése sem indokolt.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról szóló 1990. évi LXXXIII. tv. 2. §-a szerint a tanács végrehajtó bizottságának titkára részére megállapított államigazgatási feladatok és hatáskörök - 1990. szeptember 30-át követően hatályba lépő törvény, illetőleg kormányrendelet eltérő rendelkezéséig - a jegyző feladatok és hatáskörébe kerültek át

3. Az Alkotmány - az alapvető jogok és kötelességek sorában - a 70. § (1) bekezdésében így rendelkezik: „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy - ha állandó lakóhelye Magyarországon van - az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokon választható és - ha a választás napján az ország területén tartózkodik - választó legyen”. A népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. tv. 2. § (1) bekezdése szerint „a népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvételre választójoggal rendelkező állampolgárok jogosultak”.

A választójog az Alkotmány szerint alapvető jognak minősül. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”.

Az igazolással történő szavazás esetében a visszaélések lehetőségét kizáró, garanciális jellegű szabályok megalkotása és érvényesítése az Alkotmánybíróság megítélése szerint is indokolt. A Vjtv. idézett 9. számú melléklete azonban - azáltal, hogy a választás (illetve az Nsztv. 20. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján az országos népszavazás) napján az állandó lakóhelyétől távol lévő választópolgár számára csak abban az esetben teszi lehetővé ideiglenes lakóhelyén, illetőleg tartózkodási helyén a szavazást, ha az állandó lakóhelyén személyesen átvett igazolással rendelkezik a választók nyilvántartásában való részvételéről - a választójog gyakorlását, s ezáltal lényeges tartalmát kényszerű ok nélkül, aránytalanul korlátozza.

A Vjtv. 9. számú, az 52. § f) pontjához kapcsolódó mellékletében foglalt „Tájékoztató” második mondata ugyanis pl. a munkavégzés, katonai szolgálat, kórházi ápolás, szanatóriumi gyógykezelés vagy egyéb ok miatt állandó lakóhelyüktől huzamosan, illetőleg rendszeresen távollévő választópolgárok számára is csak akkor teszi lehetővé a választójog gyakorlását, ha a választást megelőző időszak valamely munkanapján kifejezetten az igazolás megszerzése végett állandó lakóhelyükre utaznak, ami esetenként nem csupán jelentős költséggel és a munkából való távolmaradással jár, hanem megoldhatatlan is.

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek tekinti az Alkotmányban biztosított alapvető jogok olyan korlátozását, amely kényszerítő ok nélkül történik, illetőleg a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. A megsemmisített rendelkezés esetében mindkét feltétel fennáll.

Az Alkotmánybíróság döntésének kialakításakor figyelemmel volt arra is, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. tv. már jelentős mértékben egyszerűsíti az igazolással való szavazással kapcsolatos eljárást, s lehetővé teszi az igazolás beszerzését meghatalmazott útján és írásban is. E tv. 7. § (6) bekezdése szerint: „Igazolást a szavazást megelőző napon 16 óráig lehet személyesen, vagy meghatalmazott útján kérni és kiadni. Az

igazolást ajánlott levélben is lehet kérni, ha az az illetékes hivatalhoz legkésőbb a szavazást megelőző 5. napon megérkezik. A levélben meg kell jelölni az új lakóhelyet, ahol a választópolgár szavazni kíván. A levélben kért igazolást a választópolgár számára a hivatal tértivevénnyel küldi meg.”

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően határozott, s mivel nem látott alapot arra, hogy eltérjen az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. 43. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéstől, a megsemmisített előírásokat e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételétől helyezte hatályon kívül.

Budapest, 1991. február 26.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 949/B/1990/7.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 25. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 57. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti. A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzététele napján veszti hatályát.

INDOKOLÁS

I.

Özv. L. K.-né indítványában a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: Tv.) 57. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és annak megsemmisítését kérte. Ez a törvényi rendelkezés szerinte alkotmányellenesen zárja ki az 1929. január 1-je előtti idő szolgálati időként való figyelembevételét.

Indítványozó álláspontja szerint a sérelmezett korlátozó rendelkezés ellentétes a jogállamisággal és az alapvető alkotmányos elvekkel, mert a végzett munka alapján járó szolgáltatások érvényesülését zárja ki az érintettek tekintetében. Az alkotmányos elvek köréből az állampolgári jogegyenlőség sérelmére hivatkozott. Utalt továbbá a Munka Törvénykönyve 18. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés sérelmére is, amely a munkaviszonnyal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmát mondja ki.

II.

Az Alkotmánybíróság a következők figyelembevételével alakította ki a rendelkező részben foglalt határozatát.

A Tv. 57. §-a a szolgálati idő számítására a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) A szolgálati időre vonatkozó részletes szabályokat és a beszámítás feltételeit a Minisztertanács állapítja meg. A Minisztertanács elrendelheti egyéb idők beszámítását is.

(2) Az 1929. január 1-je előtti időt szolgálati időként figyelembe venni nem lehet.”

A Tv. sérelmezett 57. § (2) bekezdésében foglalt beszámítási korlátozást a korábbi - 1959. január 1-jén hatályba lépő - társadalombiztosítási jogszabályok vezették be. Az 1958. évi 40. tvr. végrehajtásáról rendelkező 67/1958. (XII. 24.) Korm. rendelet 26. §-a előírta, hogy „Az 1929. január hó 1. napja előtti időt abban az esetben sem lehet a szolgálati idő számításánál figyelembe venni, ha korábbi jogszabály rendelkezése szerint nyugellátásra jogosultság szempontjából be kellett számítani”. Az e szabályozást megelőző hatályos nyugdíjjogszabályok szerint az 1929. január 1-je előtt működő nyugdíjrendszerek - a közszolgálati nyugdíj, a bányanyugbérbiztosítás és a vállalati nyugdíjbiztosítás - alapján szerzett idő tartamát figyelembe kellett venni a nyugellátás megállapításánál.

A társadalombiztosítási ellátáshoz való jog a hatályos szabályozásból (Tv. 3. §, 5. § és 10. §) következően a munkavégzéshez és a járulékfizetéshez kapcsolódó jogosítvány. A jelenlegi társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási jogviszony mellett szociális segélyezési és egyéb (altruista, politikai stb.) elemek is fellelhetők. Az Alkotmánybíróság azonban az indítvány alkotmányossági vizsgálatánál azt vette elsődlegesen alapul, hogy a társadalombiztosítás - minden sajátossága mellett - alapvetően biztosítás, amelynek lényege, hogy meghatározott díj (járulék) ellenében a biztosítót helytállási kötelezettség terheli.

A Tv. 57. § (2) bekezdése az 1929. január 1-jét megelőzően a korábbi nyugdíjjogszabályok alapján kitöltött szolgálati idő beszámítását tiltja, így az érintetteket - nevezetesen a közszolgálati nyugdíjbiztosításban, a bányanyugbérbiztosításban és a vállalati nyugdíjbiztosításban állott személyeket - szerzett joguktól fosztotta meg. A sérelmezett rendelkezés sérti azt az alapvető, a biztosítási jogviszonyból következő elvet, amely szerint a biztosítónak a járulékkal fedezett időszakra a megfelelő társadalombiztosítási ellátást szolgáltatnia kell.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a szerzett jogok megvonása sérti a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvét. Ezáltal a Tv. 57. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, így azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Tv. 57. § (2) bekezdésének megsemmisítése következtében a jogalkotó mérlegelésére tartozik az, hogy az 1929. január 1-je előtt nyugdíjbiztosításban részesültek szolgálati idejének beszámítását teszi e lehetővé, vagy szolgálati idő elismerését az 1929. január 1-je előtti időszakra mások számára is biztosítja. Természetes az is, hogy a Tv.-nek és a végrehajtásáról rendelkező 89/1990.(V.1.) MT rendeletnek a Tv. megsemmisített 57. § (2) bekez-

dése által érintett rendelkezései összhangba hozandók a megsemmisítés következtében megalkotásra kerülő jogszabályi rendezéssel.

Budapest, 1991. március 19.

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: 241/B/1990/8.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 34. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. 67. § (1) bekezdésének, valamint a jogtanácsosi tevékenységről szóló 1983. évi 3. tvr. 1. § (5) bekezdésének alkotmányellenessége megállapítására és e jogszabályok megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Közös beadványukban az indítványozók:

1. Kifogásolták a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. (továbbiakban: Pp.) 67. § (1) bekezdésében írt felsorolást, amely meghatározza, hogy a polgári perben kik járhatnak el meghatalmazott képviselőként. Álláspontjuk szerint e felsorolás alkotmányellenesen kizárja a „szervezettől függetlenül eljáró a jogi képviselmet magángyakorlat keretében végző jogi szakember” fellépését.

Ez a kizárás - álláspontjuk szerint - sérti:

a) az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglaltakat, mert alapvető jogokra vonatkozó szabályt korlátoz, továbbá

b) az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében írt rendelkezést, amely biztosítja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát.

2. Kifogásolták továbbá az indítványozók a jogtanácsosi tevékenységről szóló 1983. évi 3. tvr. 1. § (5) bekezdését is, amely szerint a jogtanácsos - ha e törvényerejű rendelet eltérően nem rendelkezik - jogi tevékenység ellátására magánszemélytől megbízást nem fogadhat el; a jogtanácsos a büntetőeljárásban védőként nem járhat el. Ez a rendelkezés - szerintük - az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését sérti, mert tilos megkülönböztetést jelent az állampolgári jogok

biztosításánál. A jogtanácsos ugyanis éppen olyan végzettséggel és szakvizsgával rendelkezik, mint az ügyvéd.

Az indítványban írt kérelmükben mindkét jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

II.

Az Alkotmánybíróság, az 1989. évi XXXII. tv (AB tv.) 1. § b) pontja és a 30. § (1) bekezdés c) pontja alapján az indítványban foglalt kérelmet teljes ülésben vizsgálta és döntötte el.

A kérelem nem helytálló.

1. a A polgári peres eljárásban képviselőként meghatalmazható személyek körét a Pp. 67. § (1) bekezdésének a)-i) pontja tüzetesen meghatározza, kiterjedve azokra is, akiket erre külön jogszabály jogosít fel (j) pont).

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése úgy szól, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

A meghatalmazottként való fellépés joga azonban nem tekinthető olyan alapjognak, amelyre az Alkotmány 8. §-ában írt korlátozási tilalom értelmezhető.

1. b Téves az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében foglaltakra való hivatkozás is.

Eszerint a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát. A perbeli (meghatalmazotti) képviseleti joga azonban nincs összefüggésben a vállalkozás vagy éppen a gazdasági verseny jogával, illetve szabadságával, következésképpen a perbeli fellépés jogának eljárásjogi szabályozása ilyen szempontból alkotmányossági kérdést nem vet fel.

2. Azt a hivatásbeli tevékenységet, amelyhez a jogi képviselet ellátása is tartozik, a jogszabály - szakmai szempontokra is figyelemmel - korlátok közé szorítja. Eltérő szabályok érvényesülnek az ügyvédi, illetőleg a jogtanácsosi tevékenységre, éppen a képviseleti kör tekintetében. Ezt fejezi ki - egyebek között - a jogtanácsosi tevékenységről szóló törvénynek a megtámadott szakasza is, amely - az ügyvédi jogosultságtól eltérően - a megbízás elfogadásának lehetőségét a magánszemélyekre illetőleg a büntetőeljárásra nézve kizárja.

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

Az összevetett kétféle (ügyvédi és jogtanácsosi) intézményre vonatkozó, a perbeli képviseleti jogban mutatkozó szabályozásbeli eltérés nem az emberi, illetőleg állampolgári jogok biztosításánál jelent megkülönböztetést. A különbségtétel a kétféle intézménnyel járó jogosultságok tekintetében merül fel, bizonyos - az alkotmányosság szempontjából közömbös - szakmai megfontolásból. Az azonos szakképzettségből egyébként még egyazon hivatáson belül tevékenykedő személyekre nézve sem szükségszerűen adódnak azonos jogosultságok.

Arra nem merült fel adat és maguk az indítványozók sem állították, hogy a szóban lévő hivatások (és a velejáró jogosultságok) szabad megválasztásának lehetőségét a kifogásolt jogszabály korlátozná és ezzel okozna hátrányos megkülönböztetést.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítására és a jogszabályok megsemmisítésére irányuló kérelem elutasította.

Budapest, 1991. március 25.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Herczegh Géza s. k.
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.
előadó alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 601/B/1990/3.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 39. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeni felhasználásra való gyűjtése és feldolgozása alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az állami népeségnyilvántartásról szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendelet, valamint a Minisztertanácsnak e törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 25/1986. (VII. 8.) MT rendelete és 102/1990. (VII. 3.) MT rendelete alkotmányellenes, ezért a törvényerejű rendeletet és végrehajtási rendeleteit megsemmisíti.

A megsemmisített jogszabályok 1991. december 31-én vesztek hatályukat, kivéve alább felsorolt rendelkezéseiket, amelyek e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele napján vesztek hatályukat:

A törvényerejű rendelet - 4.§-ának második mondata, - 5.§ (2) bekezdése, - a 6.§ (2) bekezdésének második és harmadik tagmondata, - a 6.§ (3) bekezdése, - a 7.§ (1) bekezdésének második mondata, - a 7.§ (2) bekezdéséből a „- ha jogszabály másként nem rendelkezik -”, „vagy jogos érdeke”, „vagy nyilatkozatával” kitételek, - a 7.§ (4) bekezdése, továbbá a 10.§ (3) bekezdéséből a „törvényerejű rendeletben vagy minisztertanácsi rendeletben” szavak.

Eszerint az Alkotmánybíróság határozatának közzététele és 1991. december 31. között a törvényerejű rendelet 4. §-a, a 6. § (2) bekezdése, a 7. § (1) és (2) bekezdése és a 10. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„4. § Az állami népeségnyilvántartás az állampolgár személyi számát, alapvető személyazonosító és lakcím adatait tartalmazza.”

„6. § (2) A személyi számot a személyi adatokat is tartalmazó számítógépes nyilvántartásokban azonosító adatként kell használni.”

„7. § (1) Az állami népeségnyilvántartás magánszemélyek és - feladataik végrehajtásához - szervezetek részére adatokat szolgáltat.

(2) Magánszemély az állami népeségnyilvántartás alapján más személyre vonatkozóan olyan adat közlését, illetőleg olyan okirat kiállítását kérheti, amelyhez joga fűződik. Ezt a kérelmezőnek okirattal igazolnia kell.”

„10. § (3) Az állampolgár személyére, családi és egyéb körülményeire vonatkozó adatot csak az érintett állampolgár hozzájárulásával, illetőleg törvényben meghatározott esetben lehet nyilvánosságra hozni.”

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó teljes egészében támadta az állami népeségnyilvántartásról szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendeletet (a továbbiakban tvr.) és két végrehajtási rendeletét, a 25/1986. (VII. 8.) MT, illetve a 102/1990. (VII. 3.) MT rendeletet, azzal, hogy ezek a személyi adatok védelméhez való alkotmányos joggal (Alkotmány 59. §) ellentétesek. Kérte mindhárom jogszabály megsemmisítését.

Az indítványozó érvelése szerint a tvr. nem elégíti ki sem az Alkotmány, sem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: jogalkotási törvény) által az alapvető jog szabályozásához megkívánt törvényi szabályozási szintet, ezért teljes egészében alkotmányellenes. Ugyancsak a jogalkotási törvénybe ütközik szerinte, hogy a tvr. úgy ír elő kötelező adatszolgáltatást, hogy a szolgáltatandó adatok körét a Minisztertanács határozza meg; ez a meghatalmazás nem tartalmazza a felhatalmazás tárgyát és kereteit. Így a Minisztertanács alapvető jogokat és kötelezettségeket szabályoz, amelyre azonban nem kaphat felhatalmazást. Alkotmányellenes az indítványozó szerint az is, hogy minisztertanácsi rendelet határozza meg a kötelező adatszolgáltatás címzettjeit, akik az adatok felhasználása alapján jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, s akiknél ugyanakkor a személyes adatok védelme nem garantálható.

II.

Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

Az Alkotmánybíróság - a 20/1990. (X. 4.) AB határozat szerinti eddigi gyakorlatát folytatva - a személyes adatok védelméhez való jogot nem hagyományos

védelmi jogként értelmezi, hanem annak aktív oldalát is figyelembe véve, információs önrendelkezési jogként.

Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát. Kivételesen törvény elrendelheti személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is. Az ilyen törvény korlátozza az információs önrendelkezés alapvető jogát, és akkor alkotmányos, ha megfelel a Alkotmány 8. §-ában megkövetelt feltételeknek.

Bármilyen jogszabály, amely - az alkalmazott eljárásra tekintet nélkül - személyes adat felvételéről, gyűjtéséről, tárolásáról, rendezéséről, továbbadásáról, nyilvánosságra hozásáról, megváltoztatásáról, a további felhasználás megakadályozásáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról (a továbbiakban: a személyes adat feldolgozásáról) rendelkezik, csak akkor felel meg az Alkotmány 59. §-ának, ha garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését a feldolgozásba, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése (esetleg tudta) nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek továbbá - az ellenőrizhetőség érdekében is - objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.

Az információs önrendelkezési jog gyakorlásának feltétele és egyben legfontosabb garanciája a célhozkötöttség. Ez azt jelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. Az adatfeldolgozásnak minden szakaszában meg kell felelnie a bejelentett és közhitelűen rögzített célnak. Az adatfeldolgozás célját úgy kell az érintettel közölni, hogy az megítélhesse az adatfeldolgozás hatását jogaira, és megalapozottan dönthessen az adat kiadásáról; továbbá, hogy a céltól eltérő felhasználás esetén élhessen jogaival. Ugyanezért az adatfeldolgozás céljának megváltozásáról is értesíteni kell az érintettet. Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhozkötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre”, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és -tárolás alkotmányellenes.

A másik alapvető garancia az adattovábbítás és az adatok nyilvánosságra hozásának korlátozása.

Az adattovábbítás szűkebb értelme az, hogy az adatot az adatfeldolgozó meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszi. Az adat nyilvánosságra hozása azt jelenti, hogy az adatot bármely harmadik személy megismerheti. Aki az adatfeldolgozó számára annak megbízásából - rendszerint hivatás- vagy üzletszerűen - végzi az adatfeldolgozás szorosan vett fizikai vagy számítástechnikai teendőit, nem számít "adatfeldolgozónak", s az adatok számára hozzáférhetővé tétele nem "adattovábbítás". Az ilyen megbízott felelőssége külön szabályozandó, érintetlenül hagyva az adatfeldolgozó teljes felelősségét mind a saját maga által végzett, mind a mással elvégeztetett adatfeldolgozásért.

Személyes adatot az érintetten és az eredeti adatfeldolgozón kívüli harmadik személy számára hozzáférhetővé tenni - s eszerint adatfeldolgozási rendszereket egymással összekapcsolni - csak akkor szabad, ha minden egyes adat vonatkozásában az adattovábbítást megengedő összes feltétel teljesült. Ez tehát azt is jelenti, hogy az adattovábbítás címzettjének (az adatkérőnek) vagy konkrét törvényi felhatalmazással kell rendelkeznie ahhoz, hogy a továbbított adatokat feldolgozhassa, vagy az érintett beleegyezését kell bírnia. A célhoz kötöttség természetesen a továbbítás legfőbb akadálya. A célhoz kötöttség követelménye, továbbá a cél megváltoztatásának, valamint az adattovábbításnak fent meghatározott feltételei az államigazgatási szervek közötti, vagy azokon belüli adattovábbításnak is gátat szabnak.

III.

A támadott tvr. alkotmányellenes, mert nem tesz eleget a célhoz kötöttség alapvető követelményének. Így különösen - nem határozza meg az adatfeldolgozás célját,

- ezzel összefüggésben nem határozza meg pontosan a feldolgozott adatok körét,
- lehetővé teszi a népességnyilvántartás szolgáltatásaihoz más, meg nem határozott nyilvántartások igénybevételét,
- az érintett jogait nem biztosítja a megkívánt mértékben, különösen nem tartalmaz kielégítő garanciákat az érintett védelmére az adattovábbítás feltételeit illetően.

1. Az adatfeldolgozás céljának és gyűjtőkörének a tvr. szerinti meghatározása alkotmányellenes.

A tvr. 1. § (2) bekezdése szerint az állami népességnyilvántartás feladata az egységes személyi alapnyilvántartáshoz szükséges adatok gyűjtése, a nyilvántartás folyamatos vezetése és adatok szolgáltatása. A tvr. 4. §-a szerint „alapvető személyazonosító és lakcím adatokat” tartalmaz a nyilvántartás (amelyek meghatározását a Minisztertanácsra delegálja), de a 3. § iskolai végzettségre és

szakképzettségre vonatkozó adatok kötelező szolgáltatását is előírja. Ezek a tvr.-ben is látható nyomai annak a koncepciónak, hogy integrált személyi adatbankot hozzanak létre, amely az állampolgárok adatait a lehető legszélesebb körben tartalmazza, az egészségügyi adatoktól kezdve a vagyoni adatokon át a hivatali ügyekig. Ehhez volt szükséges a személyi szám használatának kötelezővé tétele a népszámlálástól kezdve és azon kívül az államigazgatási és igazságszolgáltatási eljárás során (6. § (2) bekezdés). Ezt az elképzelést az Állami Népszámlálási Hivatal fejlesztési koncepciói még a nyolcvanas évek végén is tartalmazták. Hasonló integrált, központi állami nyilvántartások terveit el kellett ejteni a társadalmi ellenállás miatt a hatvanas évek közepén az USA-ban, a hetvenes években pedig Franciaországban és a Német Szövetségi Köztársaságban. A központi adatbankok által felszínre hozott problémák mindenütt gerjesztői lettek az adatvédelmi törvényhozásnak.

A határozott cél nélküli, s definiált célok hiányában a különböző felhasználási célok szerint nem osztható, bármely adatot előre meg nem határozható felhasználói körök számára rendelkezésre bocsátó, "készletre" való adatfeldolgozás önmagában alkotmányellenes. A célhoz kötöttség hiányát nem pótolhatja az adattovábbítás feltételeinek garanciális szabályozása. Az adattovábbítás feltételekhez kötése és a célhoz kötöttség ugyanis az információs önrendelkezési jognak nem vagylagos, hanem együttes garanciái; a célhoz kötöttségnek az adat felvételétől kezdve az adat törléséig érvényesülnie kell. Nem konstruálható meg tehát alkotmányosan olyan megoldás, hogy egy meghatározott cél nélküli, központi integrált adatbankra nézve az adatvédelemhez való alkotmányos jog egyik konstitutív elemét, a célhoz kötöttséget csakis a lekérdezőkre tartjuk érvényesnek. Az ún. törvényes adatminőségnek ugyanis a feldolgozás minden fázisában fenn kell állnia. Nem elégséges, ha egyes feldolgozási szakaszokban egyes garanciák teljesülnek, s ez az állapot nem orvosolja más fázisok alkotmányellenességét. Ezért nem kielégítő a 25/1986. (VII. 8.) MT rendelet 5. § (2) bekezdésének előírása, amely szerint az adatkérő a népszámlálástól kapott adatot csak az adatkérés indokaként megjelölt célra használhatja. Az adatkérőnek ez az egyébként magától értetődő kötelessége nem pótolja a népszámlálás megragadható céljának hiányát, s azt, hogy ennek folytán éppen az adattovábbítás mozzanatából hiányzik a cél folytonossága, vagy a cél megváltozásának legitimitása.

Az adattovábbítás önmagában vett alkotmányosságától függetlenül a pontosan meg nem határozott gyűjtőkörű adatfeldolgozó számára természetesen adódik, hogy az egyes személyekre vonatkozó adatokat összességükben és összefüggésükben megismeri. Ez teljesen kiszolgáltatja neki az adatait, átvilágíthatóvá teszi magánszférájukat is, továbbá egyenlőtlen kommunikációs helyzetet eredményez, amelyben az érintett nem tudja, hogy az adatfeldolgozó mit tud róla. Az eredeti összefüggésekből szükségképpen kiragadott adatokból összeáll

un. „személyiségprofil”, amely a személyiségi jogokat különösen sérti, s amelynek elkerülése az egyes adatfeldolgozások jogszerűsége megítélésénél alapvető szempont, a széles, de határozatlan gyűjtőkörű adatfeldolgozás velejárója. Mindezekért az ilyen adatfeldolgozás az emberi méltóságot sérti.

Az Alkotmánybíróság nem talált olyan alkotmányos jogot vagy érdeket, amely az Alkotmány 59. §-ában garantált információs önrendelkezéshez való jognak a határozott cél nélküli adatfeldolgozásból a fentiek szerint szükségképpen folyó korlátozását elkerülhetetlenné tenné, vagy amely a sérelemmel arányos lenne. Az államigazgatás hatékonysága különösen nem lehet ilyen érdek, mert nem bizonyítható, hogy az információs önrendelkezési jog súlyos sérelmével járó adatfeldolgozási mód az egyedül lehetséges útja a hatékonyan működő államigazgatásnak. Az Alkotmánybíróság tehát a meghatározott cél nélküli, készletező adatfeldolgozó rendszert alkotmányellenesnek tartja.

2. A népességnyilvántartásról szóló jogszabályok legfontosabb rendelkezései külön-külön is alkotmányellenesek.

2. 1. A tvr-ben írt célmeghatározás (1.§ (1) bekezdés: „az állampolgár jogai érvényesítésének és kötelezettségei teljesítésének előmozdítása, az állami szervek, a gazdálkodó és társadalmi szervezetek, egyesületek, valamint magánszemélyek társulásai (a továbbiakban együtt: szervezetek) munkájának segítése”) teljesen inadekvát ahhoz képest, hogy az ország teljes lakosságát érintő adatfeldolgozó rendszer felállításáról van szó, sőt, olyan rendszerről, amely a személyes adatok és a velük kapcsolatos jogok sorsát alapvetően meghatározzák (lásd személyi szám). A semmitmondó szöveg alkalmatlan arra, hogy az adatfeldolgozásnak bármiféle irányt vagy határt szabjon, azaz hogy célhoz kötöttségről egyáltalán beszélni lehessen. Az 1. § (2) bekezdésének az a kitétele, hogy „az állami népességnyilvántartás feladata az egységes személyi alapnyilvántartáshoz szükséges adatok gyűjtése”, megerősíti, hogy meghatározatlan célú, készletre történő adatgyűjtésről van szó, amely - mint a 25/1986. (VII. 8.) MT rendelet 4. § b) pontja fogalmaz - „eseti adatigényeket” elégít majd ki, az állami szerveknek szóló rendszeres - de a tvr-ben meg nem határozott körű - adatszolgáltatás mellett. (Lásd. tvr. 7.§ (3) bekezdés.)

2. 2. A nyilvántartott adatok körét a tvr. 4.§-a határozza meg: „Az állami népességnyilvántartás az állampolgár személyi számát, alapvető személyazonosító és lakcím adatait tartalmazza. A nyilvántartott adatok körét a Minisztertanács határozza meg.”

Ez a felhatalmazás alkotmányellenes. Az Alkotmány 8.§ (1) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja

meg. A személyi adatok feldolgozásának szabályozása nyilvánvalóan alapvető jogra, az Alkotmány 59.§-ában írt személyes adatok védelméhez való jogra vonatkozik; de már a jogalkotási törvény 5.§ 1) pontja felvette a törvényhozási tárgyak közé a „személyi nyilvántartást”. A személyes adatok feldolgozására „vonatkozó” törvényből kétség nélkül meg kell tudni állapítani mindenkinek, hogy a törvény mely adataira vonatkozik. A támadott tvr.-ben sem az állami népességnylvántartás céljának, sem feladatának (1.§), sem a nyilvántartott adatok körének törvényi meghatározása (4. §) nem alkalmas arra, hogy az ott nyilvántartott adatok körét egyértelműen behatárolja.

Tekintettel a népességnylvántartás jelentőségére, az abban szereplő adatokat a tvr.-nek kimerítően fel kellett volna sorolnia. Ehelyett a nyilvántartott adatok meghatározását a Minisztertanácsra bízta, úgy, hogy a felhatalmazás körét tartalmilag sem határozta meg. Az „alapvető személyazonosító adat” ugyanis garanciális szempontból nem elég pontos. A tvr. ezzel egyrészt szabad kezét adott a Minisztertanácsnak, másrészt nem adott konkrét tájékoztatást az érintetteknek. Egyébként maga a tvr. teszi értelmezhetetlenné saját meghatározását, amikor a 3.§-ban az iskolai végzettségről és a szakképesítésről való adatok kötelező szolgáltatásáról rendelkezik. Ezeket a végrehajtási rendelet fel is veszi a népességnylvántartás adatai közé, noha a tvr. 4.§ felhatalmazásába nem férnek bele. A 25/1986. (VII. 8.) MT rendelet viszont túllépte a tvr. 3. és 4. §-ából származó felhatalmazás legtágabb értelmezését is, amikor az apa, anya, gyermek és házastárs személyi számának nyilvántartását előírta (1.§ (1) bekezdés o) pont). Ezek ugyanis nem tartozhatnak az érintett alapvető személyazonosító adatai közé. A személyi számok láncolata pl. a legtávolabbi rokon kapcsolat kimutatását is lehetővé teszi. Az ilyen adat felhasználása különösen sértheti a személyiségi jogot, hiszen az érintett által ápolt vagy egyáltalán ismert rokon kapcsolatokról teljesen független összefüggéseket mutat ki és tesz felhasználhatóvá, anélkül, hogy az érintett tudna róla - a családfa-program tehát hasonló veszélyeket rejt, mint a már említett személyiségprofil.

A tvr. 5.§ (2) bekezdése felhatalmazza továbbá a belügyminisztert is, hogy jogszabályban meghatározott egyes helyeken tartózkodó személyekről külön nyilvántartást rendeljen el. A cél és az érintettek körének teljes meghatározatlansága ezt a felhatalmazást tartalmilag is alkotmányellenessé teszi.

Végképp értelmetlenné teszi a tvr.-ben felsorolt, a gyűjtőkörre vonatkozó látszólagos megszorításokat a 7.§ (1) bekezdése, amely szerint a népességnylvántartás „szolgáltatásaihoz más nyilvántartások adatait - az érintett szervezetek beleegyezésével - felhasználhatja”. Ez a rendelkezés mind a gyűjtőkör, mind a célhoz kötöttség szempontjából alkotmányellenes. Ez a rendelkezés az állami népességnylvántartás adatfeldolgozását teljesen parttalanná és ugyanakkor ellenőrizhetetlenné teszi több okból is: először, a tvr. itt nem az érintettek, hanem

a másik adatfeldolgozó beleegyezését köti csak ki, másodszor, semmilyen előírást nem tartalmaz sem arra nézve, hogy az „idegen” adatokat a szolgáltatás befejezése után törölni kell, sem arról, hogy az ilyen kiegészítésekről jegyzőkönyvet kell vezetni az érintett adatai mellett; harmadszor, az állami népszámlálási nyilvántartás adatai más adatokkal kombinálva minőségileg új információkat adhatnak a személyről, aki azonban eme adatszolgáltatás tényéről sem szerez tudomást. Más nyilvántartásból származó adat csakis akkor lenne alkotmányosan beszerezhető, illetve továbbadható, ha ez a felhasználás az eredeti nyilvántartás céljának körén belül maradna, és nem válna szélesebb kör számára hozzáférhetővé, mint amellyel az érintettnek az eredeti nyilvántartással kapcsolatban számolnia kellett. Az állami népszámlálási nyilvántartás gyűjtőkörébe nem illő adatokat a továbbítás után törölni, az adatkérés és továbbítás tényét viszont bizonylatolni kellene.

2.3. Az adattovábbítás összes hatályos szabálya alkotmányellenes.

A tvr. más-más feltételeket szab a „magánszemélyek” és a „szervezetek” számára történő adatszolgáltatáshoz.

A 7.§ (2) bekezdése szerint magánszemély más személyre vonatkozó olyan adat közlését kérheti, amelyhez joga vagy jogos érdeke fűződik. Ezt a kérelmezőnek okirattal vagy nyilatkozatával igazolnia kell. Szervezeteknek (szervezetek az 1.§ szerint: az állami szervek, a gazdálkodó és társadalmi szervezetek, egyesületek, valamint a magánszemélyek társulásai) az állami népszámlálási nyilvántartás „feladataik végrehajtásához” szolgáltat adatot. (7.§ (1) bekezdés.)

Az adatszolgáltatásnak ezek az feltételei az érintettek adatvédelemhez való jogát nem veszik kellően figyelembe, hanem az adatkérőknek és a népszámlálási nyilvántartás szerveinek kedveznek. Arra is alkalmatlanok, hogy a népszámlálási nyilvántartás személyiségvédelmi kötelezettsége teljesítéséhez (8.§) kiindulásként szolgáljanak.

A tvr. 8.§-a szerint az adatszolgáltatást meg kell tagadni, ha az személyhez fűződő jogot sérthet. Ezt a köteleességet nyilván a 7.§-ban írt objektív ismérvek teljesülése után alkalmazandó, szubjektív szűrőnek szánták. Azonban az objektív feltételek: a szóban előterjesztett „jogos érdek”, illetve bármiféle szervezet „feladatának ellátása” már maguk sem elégítik ki a személyiségi jogok védelmét, hogyan adhatnának tehát kiindulópontot az állami népszámlálási nyilvántartás számára ahhoz, hogy mérlegelje, az adat kiadása vagy felhasználása nem sérti-e az érintett személyiségi jogát. A „feladat” és a „jogos érdek” egyaránt megragadhatatlan, s nem is különböznek egymástól. Például a vállalkozások feladata (és a vállalkozó jogos érdeke) a nyereséges működés. Vajon az Állami Népszámlálási Nyilvántartó Hivatal szabadon dönti el, hogy tízezer meghatározott nemű, életkorú, adott településtípuson élő, adott végzettségű személy nevének és lakcímének kiadása (valójában: eladása, ti. tvr. 9. § szerint például reklámcélokra) sérti-e személyiségi

jogukat?

Nyilvánvaló, hogy a személyiségi jogok védelmével összhangban csak olyan „feladat” végrehajtásához adható ki személyi adat, amely pontosan meg van határozva, s amelynek ellátása vélelmezhetően indokolja a személyi adat kiadásával járó kockázat vállalását. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ilyen feladattal rendelkező szervek csakis az államigazgatás és az igazságszolgáltatás szervei. Ha tehát a kérő szerv igazolja, hogy az adatra hatáskörébe tartozó feladat jogszerű ellátása érdekében van szüksége, ez egyben behatárolja azt is, milyen adatokat kérhet. Ha még megnevezi azokat a körülményeket is, amelyek a célhoz kötöttség betartását és az adatbiztonságot garantálják, továbbá az adatkérést az állami népességnyilvántartás (az érintett részére is) bizonylatolja, az ilyen fajta adattovábbítás kielégíti a személyes adatok védelmének objektív feltételeit. Ezek után még mindig vizsgálendő lenne, hogy nem kell-e megtagadni az adatszolgáltatást a tvr. 8. § alapján. A fenti példával az Alkotmánybíróság csupán azt a garanciális szintet kívánja érzékeltetni, amelyet az információs önrendelkezés joga megkövetel, s szemléletessé kívánja tenni azt az álláspontját, hogy az ilyen vagy hasonló garanciák hiányában a tvr. 7.§-a alkotmányellenes.

A fentiekből következik, hogy a magánszemélyek és az államigazgatási és igazságszolgáltatási szerveken kívüli „szervezetek” részére való adatkiadásra azonos, és megszorító feltételeket kell alkalmazni. Az információs önrendelkezési jog érvényesítésének itt például úgy lehet eleget tenni, hogy írásban igazolt jog (esetleg jogos érdek) alapján az állami népességnyilvántartás a lakcímet általában kiadhatja. A további adatokat szerezzé be a magánszemély az érintettől; ha valóban joga van hozzá, akár majd bírói ítélettel is. Ugyanakkor erre az esetre is áll a 8.§-ban írt megvizsgálási kötelesség: az állami népességnyilvántartás az érintett joga védelmében a lakcím kiadását is megtagadja.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányosan megkövetelt jogvédelmet biztosítani kívánja arra az időre is, amíg a tvr. még hatályban lesz. Ezt a jelen esetben - jogszabály egyes részeinek megsemmisítésével - csak úgy tudta biztosítani, hogy a rendszeres adatszolgáltatásra nem jogosított szervezetek számára való adatszolgáltatási lehetőséget megszüntette, a magánszemélyeknek való adatszolgáltatást pedig az ehhez fűződő jog írásban való igazolásához kötötte. Az Alkotmánybíróság elvileg alkotmányosnak tartja az írásban igazolt jogos érdek fennállása esetén is a név és lakcím kiadását. De mivel a hatályon kívül helyezés eszközét alkalmazhatja csak, nem áll módjában az állami népességnyilvántartásban tárolt adatok között az egyes felhasználók, illetve felhasználási módok tekintetében különböztetni. A határozatban elrendelt megsemmisítések után a magánszemély, ha jogát írásban igazolja, a jelenleg tárolt adatok mindegyikét kikérheti, azaz nemcsak a nevet és lakcímet; s az ezen túlmenő adatokra nézve csak a népességnyilvántartás mérlegelése szűkítheti az adatkiadást a 8.§ alapján. Túl nagy

kockázatnak látszott azonban, hogy a „jogos érdek”, és szervezetek „feladatai” alapján kért adatok tekintetében is erre a bizonytalan védelemre hagyatkozzunk.

A tvr. 7.§ (3) bekezdése szerint jogszabály egyes szervezetek részére, alapfeladataik ellátása érdekében kötelező, rendszeres adatszolgáltatást írhat elő. Ezeket a szerveket a két végrehajtási rendelet meg is határozza. Nyilvánvaló, hogy az alkotmányos adattovábbításhoz a rendeletekben megjelölt szervek, pl. tanácsok, minisztériumok „alapfeladata” önmagában nem elégséges kritérium. Ezért, s mivel az önkormányzat vagy minisztérium személyi nyilvántartásai nem képeznek egységet, s a célhoz kötöttség az intézményen belüli adatfeldolgozások közötti átjárást is korlátozza, törvényben kell tisztázni, hogy milyen adatokat, mely nyilvántartás részére kell rendszeresen továbbítani.

Az adattovábbítással kapcsolatos tartalmi alkotmányellenesség mellett itt is megáll a vonatkozó felhatalmazások formai alkotmányellenessége: a rendszeres, kötelező adatszolgáltatás jogosultjait sem határozhatja meg minisztertanácsi rendelet, s még kevésbé „jogszabály” a szolgáltatandó adatok körét.

2.4. Az érintett jogait a szabályozás fent tárgyalt hiányosságai súlyosan veszélyeztetik. A tvr.-nek kifejezetten a személyiségi jogok védelmére szánt garanciái szintén nem elegendőek ahhoz, hogy az alkotmányosság ismérveit kielégítsék. A népességnyilvántartás számára a tvr. 8.§-ában előírt kötelesség a személyiségi jogok védelmére a fentiek szerint teljesíthetetlen, mert az adattovábbításnak a tvr.-ben előírt feltételei maguk sértik a személyiségi jogot.

Nem elégséges továbbá, hogy a 10.§ (2) bekezdése csak helyesbítési jogot ad az érintettnek. Mivel az információs önrendelkezési jog lényege az, hogy az érintett tudhatja és követheti személyes adatai felhasználásának útját és körülményeit, először is biztosítani kell e jog gyakorlásának előfeltételét. Azaz a népességnyilvántartásban kötelezően bizonylatolni kellene az egyes adataianyokra vonatkozó kérelmeket, vagyis azt, hogy adatát kinek, mikor, milyen célból adták ki. Ide tartozik, hogy rögzíteni kellene az idegen nyilvántartások használatát (7. § (1) bekezdés) is. A bizonylatolásra azért is szükség van, mert helyesbítés esetén azt mindazokban a nyilvántartásokban végig kell vezetni, amelyeknek a rossz adatot kiadták. Az érintett jogának ki kell terjednie a helyesbítés mellett a törlésre is. Például ha a népességnyilvántartás a más nyilvántartásból kölcsönvett adatot nem törölte volna, az érintett ezt követelheti. Mindehhez természetesen arra is szükség volna, hogy betekintési joga (10.§ (1) bekezdés) kiterjedjen a bizonylatokra, s ezt se lehessen a Polgári Törvénykönyv 83.§ (2) bekezdése szerint „állami vagy közbiztonsági érdek” sértésére hivatkozva megtagadni.

A tvr. szerint személyes adatot csak törvényben és minisztertanácsi rendeletben meghatározott esetben lehet nyilvánosságra hozni (10.§ (3) bekezdés). A fentiek értelmében ez a Minisztertanács részére adott általános felhatalmazás is

alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az állami népességnyilvántartás akkor tenne eleget a személyiségi jogok védelmét illető kötelezettségének, ha eleve csak akkor továbbítana vagy hozna nyilvánosságra személyes adatot, ha az adatkérés indokául megjelölt feladat nem látható el az egyéni azonosítást kizáró (anonimizált) adatokkal. Tervezési, statisztikai vagy üzleti célra kért csoportos adatok esetében az anonim adatok az önkormányzatnak vagy a gazdasági társaságnak sokat segítenek, anélkül, hogy személyiségi jogok veszélybe kerülnének.

Mivel az információs önrendelkezési jogot csak elkerülhetetlen esetben lehet alkotmányosan korlátozni, a személyiségi jogvédelem csak akkor felel meg az Alkotmánynak, ha az érintett megtilthatja az állami népességnyilvántartásban szereplő adatainak kiadását. Az „elkerülhetetlen eseteket”: a szabály alóli indokolt kivételeket törvény határozhatja meg.

3. A korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító kód (azaz a minden állampolgárnak és országlakosnak ugyanazon elv szerint kiosztott személyi szám) alkotmányellenes.

A tvr. 6.§ (2) bekezdése így szól: „A személyi számot a személyi adatokat is tartalmazó számítógépes nyilvántartásokban azonosító adatként kell használni, a hivatalos iratba és nyilvántartásba be kell vezetni, továbbá az államigazgatási és igazságügyi szolgáltatási eljárás során is használni kell.”

E szakasz megszorító értelmezése szerint a személyi számot a népességnyilvántartás számítógépeiben kell azonosító adatként kezelni, és az állami népességnyilvántartás irataiba és nyilvántartásába kell bevezetni; tág értelmezése azonban mindenfajta hivatalos iratra és nyilvántartásra vonatkoztatta a személyi szám használatát; s még tágabban mindenfajta számítógépes nyilvántartásra alkalmazták, azon az alapon, hogy a 6.§ egyébként is a népességnyilvántartás körén túlmenő rendelkezést tartalmaz. A tvr. személyi számra vonatkozó rendelkezése tehát félreérthető; mint a gyakorlat is mutatja, nem volt alkalmas a személyi szám kötelező alkalmazásának egyértelmű behatárolására.

Ez a félreérthetőség azonban csupán következménye a szabályozás alkotmányjogi szempontból sokkal súlyosabb fogyatékoságának: annak, hogy a 6.§ nem tartalmaz a személyi szám használatára vonatkozó semmiféle korlátozást vagy feltételt.

3. 1. A tvr-ben szabályozott személyi szám úgynevezett univerzális, sokcélú azonosító, amelyet tehát elvileg minden nyilvántartásban használni lehet. A személyi szám fogalmát az Alkotmánybíróság e határozat indokolásában a tvr-hez nem szorosan kötődő fejtegetések során is ebben az értelemben használja. (A személyi szám másik fajtája az adott adatfeldolgozás céljához kötött, s csak azon

belül alkalmazható azonosító szám, pl. nyugdíjszám, számlaszám. Ezek a korlátozott használatú személyi számok részben más adatvédelmi jogi problémákat vetnek fel. A két személyi szám-fajta közötti kapcsolat aktuális jogi problémája az, hogy a törvényhozás megakadályozza a célhoz kötött személyi szám általános használatát.)

Az egységes személyazonosító kód értelme az, hogy ugyanarra személyre vonatkozó adatokat könnyen és biztosan lehessen azonosítani, illetve összegyűjteni egy olyan rövid, technikailag könnyen kezelhető kód segítségével, amely megváltoztathatatlan és összecserélhetetlen. Így a személyi szám természetes velejárója minden integrált nyilvántartási rendszernek; bevezetése - mind nálunk, mind külföldön - a nagy központi, készletező adatbankok tervének részeként merült fel. Az egységes személyi kód továbbá kiválóan alkalmas a különböző nyilvántartásokban föllelhető személyes adatok eseti összekapcsolására is. Segítségével az adatok könnyen hozzáférhetőek, valamint kölcsönösen ellenőrizhetőek lesznek. Ezek a technikai előnyök megnövelik a személyi számmal dolgozó adatfeldolgozás és az azzal összefüggő igazgatás vagy szolgáltatás hatékonyságát. Hasonlóképpen költséget és időt takarítanak meg az érintett adatalanyok számára, mert elkerülhetővé teszik az ismételt adatszolgáltatást.

Ezek az előnyök azonban a személyiségi jogok, s különösen az információs önrendelkezéshez való jog szempontjából súlyos kockázatot jelentenek. A személyi szám különösen veszélyes a személyiségi jogokra. Ha az adatokat az érintett „megkímélésével”, különböző adatbázisokból szerzik be, kizárják az érintett személyét az adatáramlásból, s korlátozzák abban, vagy megfosztják annak lehetőségétől, hogy adatai útját és felhasználását ellenőrizze. Ez a módszer ellentmond az adatvédelem azon alapelvének, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával kell beszerezni. A személyi szám elterjedt használata esetén a magánszféra megszűnik, mert a legtávolabb eső, különböző célú nyilvántartásokból összehozott adatokból előállítható az ún. személyiségprofil, az érintett tetszőlegesen széles tevékenységi körére kiterjedő és intimszférájába is behatoló művi kép, amely ugyanakkor az adatok kontextusból kiragadott volta miatt nagy valószínűséggel torz is. Az adatfeldolgozó mégis ennek alapján hozza meg döntéseit, állít elő és ad tovább újabb személyre vonatkozó információkat. A nagymennyiségű összekapcsolt adat, amelyről az érintett legtöbbször nem is tud, kiszolgáltatja az érintettet, egyenlőtlen kommunikációs helyzeteket hoz létre. Megalázó az olyan helyzet, és lehetetlenné teszi a szabad döntést, amelyben az egyik fél nem tudhatja, hogy partnere milyen információkkal rendelkezik róla. A személyi számmal dolgozó államigazgatás hatalma mértéktelenül megnő. Ha a személyi számot a nem-állami szférában is használhatják, ez nemcsak az ottani adatfeldolgozóknak ad az érintett felett hatalmat, hanem az állam további hatalomnövekedéséhez vezet: még messzebbre terjeszti ki az adatokon keresztüli ellenőrzés lehetőségét. Mindez

súlyosan veszélyezteti az önrendelkezés szabadságát és az emberi méltóságot. A korlátozás nélkül használható személyi szám a totális ellenőrzés eszközévé válhat.

A személyi szám logikája tehát ellentétes az adatvédelemhez való jog konstitutív elemeivel: a célhoz kötött, osztott információs rendszerek elvével, és azzal a főszabállyal, hogy az adatot az érintettől, annak tudtával és beleegyezésével kell felvenni. Ha az adatvédelem elveit következetesen alkalmazzuk, a személyi szám értelmét veszti, mert "előnyeit" nem lehet kihasználni.

A személyi szám a személyes adatok megbízható összekapcsolásának - az adatfeldolgozás mai módjait tekintve - technikai szempontból legelőnyösebb eszköze. Személyes adatokat természetesen össze lehet kapcsolni névvel, és szükség szerint kiegészítő azonosítók segítségével, mint pl. az anya neve, vagy lakcím. A mai számítógép-kapacitások mellett ezek terjedelme sem jelent különösebb problémát. A „természetes” adatok azonban változhatnak (pl. a név férjhezmenéssel vagy névváltoztatással), s előfordulhat, hogy a megkülönböztetéshez további adatok szükségesek; továbbá változó adatok esetén (mint a lakcím) az adatok követése és karbantartása szükséges. Az ezzel járó nehézségek és kiadások jelentős tételként jönnek számba az adatfeldolgozás költség/haszon elemzésénél, s mintegy természetes fékjét képezik az indokolatlan adatgyűjtésnek, amire a kéznél lévő személyi szám készített. Az információs önrendelkezési jogból fakadó korlátok természetesen minden adatgyűjtésre és feldolgozásra érvényesek. A személyi szám azonban éppen technikai tökéletessége miatt a megnövekedett kockázatnak megfelelő különleges biztosítékokat követel meg. Ha a személyes adatok karbantartását központi nyilvántartás végzi, amely a személyi számon keresztül érhető el, az ezt végző adatfeldolgozó - pl. népességnylvántartás - kulcspozícióba kerül, s éppen ezért különösen pontos garanciális szabályozást igényel.

3.2. A személyi szám tehát természeténél fogva különös veszélyt jelent a személyiségi jogokra. Az államnak az alapjogok védelmére vonatkozó elsőrendű köteletségéből (Alkotmány 8.§) következik, hogy ezt a kockázatot a legkisebbre kell csökkentenie: a személyi szám használatát garanciális szabályokhoz kell kötnie. Ez két módszerrel történhet: vagy a személyi szám használatát magát korlátozza pontosan meghatározott adatfeldolgozásokra, vagy a személyi számhoz rendelt információk kiadhatóságát és az ezzel működő nyilvántartások összekapcsolását köti szigorú megszorító feltételekhez és ellenőrzéshez. Ugyanakkor látnunk kell, hogy az egységes és általános kód mindenfajta korlátozásával éppen annak lényege vesz el. A korlátozottan használható személyi szám már nem személyi szám a tvr. által használt értelemben.

3.3. A személyi szám használata a különböző országokat tekintve igen eltérő

képet mutat. Számos országban van de facto univerzális személyi szám, amely az eredetileg meghatározott célú azonosító kód akadálytalan elterjedésének és alkalmazásának eredménye. A számot eredetileg vagy népességnyilvántartás céljára, vagy társadalombiztosítási számként vezették be. Az előbbire példa Belgium, Dánia, Izland, Hollandia, Norvégia, az utóbbira Finnország vagy Svájc. Az univerzális személyi szám iskolapéldájának tekintett svéd személyi szám is eredetileg születési (anyakönyvi) nyilvántartási szám volt.

Más országokban tiltják, sőt alkotmányellenesnek tartják a személyi számot. Portugáliában egy 1973-ban hozott törvény elrendelte az univerzális személyi szám bevezetését 1975-től kezdve. Ezzel szemben a fasiszta rezsim bukása után kiadott 1976. évi alkotmány 35. szakaszának (2) bekezdése megtiltotta személyes adattárak összekapcsolását, az (5) bekezdés szerint pedig „országosan egységes személyi szám hozzárendelése az állampolgárokhoz tilos”. Franciaországban és a Német Szövetségi Köztársaságban a személyi számot alkalmazó népességnyilvántartás tervével szembeni ellenállás vezetett 1978-ban az adatvédelmi törvények kiadására, s egyben az integrált nyilvántartások és a személyi szám elejtésére. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság már 1969-ben kimondta, hogy „az egyes polgárok teljes személyiségét érintő regisztrálása és katalogizálása” az emberi méltóság alapjogával összeegyeztethetetlen, s erre az államnak még a statisztikai adatgyűjtés anonimitásában sincs joga (BVerfGE 27.1.6); az ún. népszámlálás-ítélet pedig, amely 1983-ban az információs önrendelkezési jogot megfogalmazta, a személyi számot a személyiségprofilhoz vezető „döntő lépésnek” tartja, amelynek elkerülése érdekében még az információs önrendelkezés korlátozásának más módjait is el kell fogadni (BVerfGE 65.1.27,53,57.).

A két szélsőség között helyezkednek el azok az államok, amelyekben egyes célhoz kötött személyi számokat ugyan az eredeti célon kívül is használnak, univerzális kóddá válásukat azonban sikerült megakadályozni. (Így pl. nem lett általános személyi szám Franciaországban az Országos Gazdasági Statisztikai és Kutató Központ által minden Franciaországban született embernek kiosztott azonosító szám, hasonlóképpen jogi korlátokat szabtak Kanadában a társadalombiztosítási szám használatának.)

A hetvenes években az elektronikus adatfeldolgozás veszélyei a személyiség autonómiájára köztudottá váltak. A személyi szám ettől kezdve szimbólumává vált a polgárok totális ellenőrzésének, és a csak hatékonyságra néző, a személyiséget tárgyként kezelő szemléletnek. Bár a személyi szám csupán eszköz, s csakis az adatfeldolgozás szabályozásának teljes összefüggésében értékelhető, valóban alkalmas volt arra a szerepre, hogy bevezetése vagy használata kapcsán ütközzön meg a technikai lehetőségeknek illetve a személyiségi jogoknak elsőbbséget adó két értékszemlélet. E viták eredménye az, hogy a személyi szám használatának pontos jogi szabályozása, azaz korlátozása általános követelménnyé vált, s meg-

kezdődött azokban az országokban is, amelyekben a személyi számot még az adatvédelmi tudatosság kora előtt vezették be. (Lásd az Európa Tanács Adatvédelmi Szakértői Bizottságának jelentését: Személyi szám bevezetése és használata: adatvédelmi kérdések. Strasbourg, 1989. december 15.) Már az is a személyi szám használatának korlátozását jelenti, ha arra, mint bármely más személyes adatra, az adatvédelem általános elveit alkalmazzák. Eszerint ahhoz, hogy valaki a személyi számot követelhesse, törvényi felhatalmazásra van szüksége; ennek hiányában senkit sem érhet hátrány amiatt, hogy megtagadta személyi számának kiadását. A személyi szám nem tartalmazhat szenzitív adatot (pl. nemzetiség, vallás) - de egyre terjed a követelmény, hogy ne legyen „beszélő szám” se, tehát ne hordozzon olyan információt, mint a születési dátum vagy hely. A személyi szám használatát a törvénynek pontosan körül kell határolnia, s a független adatvédelmi biztosnak ellenőriznie kell. Ezeken az általános követelményen túl azonban a személyi számban rejlő kockázatot külön biztosítékokkal is ellensúlyozzák. Például Norvégiában a személyi számmal működő nyilvántartások felállítását külön engedélyhez kötik, bizonyos nyilvántartásokban pedig tiltják használatát. A személyi számmal dolgozó nyilvántartások összekapcsolását különösen szigorú feltételekhez és ellenőrzéshez kell kötni, s az érintettek számára is áttetszővé kell tenni. Ezeket a biztosítékokat honosította meg pl. a svéd adatvédelmi hivatal.

A személyi számmal kapcsolatos biztosítékoknak érvényesülniük kell az ahhoz hasonlóan használható azonosítókra (pl. személyi igazolvány-, útlevél- vagy jogosítvány-számok), és értelemszerű változásokkal az egyes speciális területeken használt személyi kódokra (nyugdíj-, társadalombiztosítási számok).

3.4. A személyi szám jelenlegi szabályozása alkotmányellenes, mert a tvr. 6.§-a anélkül tette az állami szerveknél kötelezővé, másutt lehetővé a személyi szám korlátlan használatát, hogy az abban rejlő veszélyeknek megfelelő biztosítékokat tartalmazna.

A magyar jog lehetővé tette a személyi szám természetével járó összes veszély megvalósulását, amikor a személyi szám használatának bármilyen szabályozását is elmulasztotta, s olyan jogi környezetben vezette be feltétel nélkül, amelyben az adatvédelemhez való jog alapvető garanciái ismeretlenek voltak. (E biztosítékok közül csak egy részkérdés nyert szabályozást, az érintett betekintési joga, amely azonban összefüggéséből kiragadva sosem vált élőjoggá.) Hivatalos részről fel sem merült, hogy az államigazgatáson belüli adatáramlást korlátozni lehetne, másrészt a személyi szám kiadását szolgáltatások feltételévé tették a nem-állami szférában is. Ilyen körülmények között személyi számmal vezetett nyilvántartások sokasága keletkezett, gyakran az érintett tudta nélkül, ezek között az átjárás akadálytalan; ma már senki nem tudhatja, hol, ki, milyen személyes adatához férhet hozzá.

Az így felidézett veszélyekkel szemben a Polgári Törvénykönyv és az egyéb személyiség- és titokvédelmi rendelkezések nem elégségesek. A Polgári Törvénykönyv módosítása 1977-ben ugyan az 1974-ben fölállított népességnylvántartásra és a személyi számra tekintettel iktatta be azt a generálklauzulát, hogy a számítógéppel történő adatfeldolgozás nem sértheti a személyiségi jogokat, s vezette be az érintett helyesbítési jogát, illetve tiltotta meg a jogosulatlanak adott tájékoztatást. (Ptk 83.§.) Mindmáig nem keletkezett azonban egyetlen jogszabály, de bírósági döntés sem, amely az említett generálklauzulának tartalmát adott volna, s egyáltalán megjelölte volna az információs önrendelkezési jog vagy az adatvédelemhez való jog konstitutív elemeit. Így az adatfeldolgozókat nem korlátozta a célhozkötöttség, sem az adatfelvétel és -továbbítás szabályai, s az érintettek sem tudhattak jogaikról. (Az érintettnek ma sincs jogi lehetősége megtudni, milyen nyilvántartásokban szerepelhet, s így betekintési jogának gyakorlása illuzórikus.) Végképp hiányzott az adatfeldolgozás független ellenőrzése. A személyes adatok áramlására és védelmére vonatkozó részletesebb szabályozást egyedül a tvr. tartalmazott. Erről azonban az Alkotmánybíróság e határozatában mutatta ki, hogy nem üti meg az alkotmányosság mértékét. Az említett - és általában is elégtelen - biztosítékok végképp alkalmatlanok arra, hogy a személyi szám természetében rejlő különös kockázatot ellensúlyozzák. Sem a tvr-ben, sem azon kívül a magyar jogban nincsen olyan rendelkezés, amely a személyi számmal együttjáró különös veszélyek kivédésére irányulna, akár úgy, hogy annak használatát feltételekhez köti, akár úgy, hogy ellenőrzését lehetővé teszi.

Mindezek alapján a személyi számra vonatkozó hatályos jogszabályok az Alkotmányba ütköznek: a személyes adatok védelméhez való joggal (Alkotmány 59.§) ellentétesek, azt szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák.

3.5. A törvényhozó kötelessége, hogy megalkossa az Alkotmány 59. és 61. §-ának megfelelő törvényt a személyes adatok védelméről és a közérdekű információk hozzáférhetőségéről, továbbá hogy az abban lefektetett alapelveket ún. területspecifikus törvényekben konkretizálja. A törvényhozó felelőssége eldönteni, hogy az Alkotmánybíróság által mai formájában megsemmisített személyi számot immár korlátok között ismét bevezeti-e, s hogy ez esetben milyen megszorításokat alkalmaz és milyen speciális ellenőrzést épít ki. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a személyi szám alkotmányellenességét azért mondta ki, mert a tvr. a személyi számra vonatkozóan semmiféle korlátozást nem tartalmaz. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a személyi szám alkotmányosságához bármiféle korlátozás elegendő. Ezért az Alkotmánybíróság összefoglalja fent kifejtett véleményét abban a vonatkozásban, hogy melyek azok a határok, amelyekben belül egy állandó személyi azonosító kód alkotmányosnak minősül.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az univerzális személyi szám lénye-

généel fogva ellentétes az információs önrendelkezési joggal. Ezért az Alkotmánnyal csakis a meghatározott célú adatfeldolgozásra korlátozott használatú azonosító szám egyeztethető össze. Az ilyen korlátozott használatú „személyi számot” bevezető törvénynek szabályozási és ellenőrzési garanciákat kell tartalmaznia arra, hogy ezt a számot más összefüggésben ne használhassák. Sem az „állami szféra”, sem az államigazgatás egésze nem tekinthető olyan egységnek, amelyen belül egyetlen egységes személyazonosító kódot lehetne bevezetni vagy használni.

4. A tvr. és végrehajtási rendeletei olyan súlyosan alkotmányosértő helyzetet idéztek elő, illetve tartanak fenn, hogy azonnali hatályú megsemmisítésük lenne indokolt. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság tekintettel volt arra, hogy az e jogszabályok alapján létrehozott nyilvántartási rendszerek hirtelen átállítása az Alkotmánynak megfelelő személyazonosítók használatára az államigazgatás működését átmenetileg jelentősen megnehezíti. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá azt is, hogy e rendszerek reformja megindult, és hogy az adatvédelmi törvényt belátható időn belül meghozzák. Az Alkotmánybíróság tehát annak érdekében, hogy az alkotmányos személynyilvántartási rendszerekre való átmenetet megkönnyítse, ez év végéig hatályban tartotta a tvr-nek azokat a rendelkezéseit, amelyek alapján az állami népeségnyilvántartás az állampolgárok jogvédelméhez és az igazgatás működéséhez feltétlenül szükséges adatszolgáltatásokat elvégezheti. Magánszemélyek részére, ha ehhez fűződő jogukat írásban igazolják, illetve a minisztertanácsi rendeletekben rendszeres adatszolgáltatásra jogosult szervek részére az adatszolgáltatás átmenetileg tovább folyhat. (Ennek indokolását lásd fenn a 2. 3. pontban.) Azonnali hatállyal megszűnik azonban az adattovábbítás a csupán jogos érdekre hivatkozó, vagy jogát írásban igazolni nem tudó magánszemélyek, továbbá a fenti kivételtől eltekintve minden szervezet részére. E korlátozott feladatkör ellátása, továbbá az átszervezés megkönnyítése érdekében a határozat az év végéig érintetlenül hagyta az adatgyűjtés körét, csupán annak rendeletben történő bővítési lehetőségét szüntette meg azonnali hatállyal.

A személyi szám mai használatának súlyos alkotmányellenessége miatt az Alkotmánybíróság azonnali hatállyal megsemmisítette azt a rendelkezést, amely kötelezővé tette a személyi szám használatát a hivatalos iratban, nyilvántartásban, az igazgatási és igazságszolgáltatási eljárás során, illetve amely elrendelte a személyi szám bejegyzését a személyi igazolványba. E határozat közzétételétől kezdve tehát senkinek nincs joga a személyi szám megadását követelni, attól bármilyen jog gyakorlását vagy szolgáltatást függővé tenni.

Az Alkotmánybíróság számol azzal, hogy az állami nyilvántartásokban az új kódok törvényi bevezetéséig a már meglévő személyi számokat nem törlik, felhívja azonban a figyelmet arra, hogy új érintettek már nem vehetők fel személyi

számmal a nyilvántartásokba, valamint arra, hogy a nyilvántartások személyi számmal való összekapcsolása nem fér bele abba a türelmi körbe, amelyben a már meglévő személyi számok - kizárólag belső jelzetként használva - átmenetileg nem törölendők. Az alkotmányellenes személyi szám ilyen korlátozott használatában rejlő veszélyt ellensúlyozza az, hogy ez a használat természete szerint elhalásra ítélt: a rendszerek egysége ugyanis szükségképpen megbomlik annak folytán, hogy új adatokat már nem szabad személyi számmal felvenni, s hogy az érintettek nem is fogják megadni volt személyi számukat.

Az alkotmányellenes állapot megszüntetése mindenkinek kötelessége, aki személyi számot nyilvántartott, állami és - a személyi számot eddig is saját kockázatra, elvileg az érintettek beleegyezésétől függően alkalmazó - nem-állami adatfeldolgozóké egyaránt.

Egyedül az állami népességnylvántartás jogosult arra, hogy 1991. december 31-ig új személyi számokat adjon ki, s azokat - a meglévőkkel együtt - belső azonosítóként használja. Erre azért van szükség, hogy az adatállomány épségben maradjon addig, amíg a törvényhozó meghozza döntését a népességnylvántartás alkotmányos utódszervezetéről.

5. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát az 1989. évi XXXII. törvény 41.§-a értelmében a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Budapest, 1991. április 9.

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: 983/B/1990/3.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 39. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság törvényjavaslat egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata iránt benyújtott indítvány alapján - Dr. Zlinszky János alkotmánybírónak az indokolás III. 3. pontja tekintetében adott párhuzamos véleményével - meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az 1020. számon benyújtott, a tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által 1949. június 8-a után az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló törvényjavaslat egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálat során történő megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Ötvenkét országgyűlési képviselő a törvényjavaslat részletes vitája közben indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az 1020. számon benyújtott, a tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által 1949. június 8-a után az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk kárpótlásáról szóló törvényjavaslat (a továbbiakban: törvényjavaslat) alábbi rendelkezéseinek alkotmányellenességét: a 14. §; a 3. § (1) és (2) bekezdése; a 8. §; valamint az 1. §. A képviselők indítványozták továbbá a törvényjavaslathoz a kormánykoalíció képviselőcsoportjainak vezetői által a 2089. számon előterjesztett módosító indítvány 1., 3. és 8. pontjában a törvényjavaslat 4. § (3) bekezdését, a 8. § új (2) és (3) bekezdését, valamint 12. § (2) bekezdését érintő módosítások alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát.

II.

1. Az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata a kivételes alkotmánybíróági hatáskörök közé tartozik, rendeltetése annak megelőzése, hogy a parlament

alkotmányellenes törvényt alkosson. Ha a törvényjavaslat alkotmányossága már a törvényhozás folyamán vitás, az előzetes kontroll elejét veheti már kihirdetett és gyakorlatban alkalmazott jogszabály megsemmisítésének, továbbá - és ez a fő szempont - védi a törvényhozó tekintélyét. Az előzetes normakontrollt ismerő országokban a vizsgálat leggyakrabban formális, azaz kizárólag a törvényhozás eljárásának alkotmányosságára, illetve a törvényhozási hatáskör kérdésére irányul. Jóval ritkább a tartalmi vizsgálat lehetősége.

A törvényalkotás folyamatában történő előzetes alkotmányossági vizsgálat során az alkotmánybíróság ellentmondásba kerülhet a hatalmi ágak elválasztásának alapelveivel. Az ellentmondás csak akkor nem állapítható meg, ha olyan absztrakt alkotmányjogi probléma merül fel, amely függetleníthető a törvényjavaslati rendelkezések szöveggörnyezetétől és valójában az alkotmány értelmezését teszi szükségessé. Erre az esetre azonban rendelkezésre áll az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési hatásköre. Minden más esetben a preventív kontroll gyakorlásával az Alkotmánybíróság a jogalkotás résztvevője lesz, döntésével az országgyűlés döntési jogkörét korlátozza, s a törvényhozó felelősségét osztja.

Az előzetes normakontroll célja és a hatalommegosztás érvényesülése közötti ellentmondás feloldásában döntő szerepe van annak, hogy az Alkotmánybíróság a törvényhozás mely szakaszában gyakorolja az előzetes vizsgálatot, illetve, hogy az formai vagy tartalmi kérdésekre irányul-e.

2. Az Alkotmánybíróság elé a vizsgált ügyben került első ízben törvényjavaslat alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló indítvány, s ezzel az Alkotmánybíróság is szembekerült az előzetes normakontroll természetében rejlő ellentmondással. Ezt az ellentmondást a magyar szabályozás hiányossága különösen kiélezi.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § a) pontja állapítja meg az Alkotmánybíróság hatáskörét törvényjavaslat egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára. A 33. § sorolja fel az indítványozásra jogosultakat, illetve határozza meg az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányellenesség következményét: „az alkotmányellenességet a törvényjavaslatot benyújtó szerv vagy személy megszünteti”. E rendelkezések értelmében az eljárás tartalmi alkotmányellenesség vizsgálatára irányul, s a törvényjavaslat benyújtásától kezdve bármikor indítványozható.

Az Abtv-nek ez a megoldása lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróságot a törvényhozási folyamat bármely szakaszában, s akárhányszor bevonják a jogalkotásba. Így az Alkotmánybíróság állásfoglalásával befolyásolja, sőt egyes megoldások kizárásával meghatározza a vita menetét, úgy, hogy egyben biztosítja a törvényalkotás alkotmányosságát. Az ilyen szerepkör azonban az Alkotmánybíróság jogállásával összeegyeztethetetlen. Az Alkotmánybíróság nem tanácsadója az Országgyűlésnek, hanem bírálja az Országgyűlés törvényalkotó munkája ered-

ményének. Az előzetes normakontroll célját - megelőzni alkotmányellenes törvény létrejöttét - és az Alkotmánybíróság bírói funkcióját tartalmi vizsgálat esetén úgy lehet összeegyeztetni, ha a törvény szövege végleges formájában - vagy a javaslat egészéről történő szavazás előtt, vagy a szavazás után, de a kihirdetés előtt - kerül az Alkotmánybíróság elé.

Így van ez minden jogrendszerben, amely az előzetes tartalmi normakontroll intézményét ismeri. (Francia alkotmány 61. cikk, portugál alkotmány 278. cikk, ír alkotmány 26. cikk: kihirdetés előtt, hasonló a helyzet az olasz alkotmány 127. cikke szerint, törvényhozási hatáskör megsértésének vizsgálata esetén. A spanyol alkotmánybírósági törvény 78. cikke nemzetközi szerződés előzetes vizsgálatához megköveteli, hogy annak szövegét előzőleg véglegesen megállapítsák, hasonló feltétellel volt lehetséges a törvényjavaslatok előzetes vizsgálata 1985-ig, amikor az Alkotmánybíróságnak ezt a hatáskörét, mint a törvényalkotásba való beavatkozást, megszüntették.)

Egyedül az Abtv. nem tartalmaz ilyen megszorító feltételt. A vizsgálat tárgya Magyarországon a törvényjavaslat, amelynek szövegét az előterjesztő az általános vita lezárásáig átdolgozhatja. Ha pedig a törvényjavaslatához módosító indítványokat is beadnak, a szavazás megkezdéséig bizonytalan marad, hogy mi kerül egyáltalán szavazásra, s a leendő törvény végleges szövege csak a módosító indítványokról való szavazás után alakul ki. A vizsgálat tárgyát képező „egyes rendelkezések” alkotmányossága általában értékelhetetlen a törvény kontextusából kiragadva. Az elszigetelt vizsgálat eredménye más összefüggésbe helyezve érvényét vesztheti. Különösen nagy veszélyeket rejt az elszigetelt, illetve bizonytalan viszonyítási alapon történő alkotmányossági vizsgálat a magyar parlamenti gyakorlatban, ahol az eredeti törvényjavaslat koncepciójával ellenkező, vagy azt gyökeresen megváltoztató koncepciókat is szokásosan módosító javaslatként, nem pedig alternatív törvényjavaslatként terjesztenek elő. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is észleli, hogy a módosító javaslatok a legkülönbözőbb koncepciókat érvényesítik, s hogy az akárcsak mennyiségi módosításokhoz viszonyítva másként alakulhat egyes rendelkezések diszkriminatív voltának megítélése. Az ABtv. szabályai alapján semmi sem garantálhatja, hogy az Alkotmánybíróság által elvégzett preventív alkotmányossági vizsgálat valóban betöltse célját, azaz megakadályozza, hogy alkotmányellenes törvény szülessen.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában következetesen ügyelt a hatalmi ágak elválasztása elvének érvényesülésére, s saját hatáskörét ennek megfelelően értelmezte. 31/1990 (XII.18.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel kimondta, hogy az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelmezésére irányuló alkotmánybírósági hatáskör értelmezésénél „messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve”; s ennek következtében „az Alkot-

mánybíróság hivatkozott hatáskörét megszorítóan kell értelmezni". A kiterjesztő értelmezés ugyanis „óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét, és - az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben - egyfajta alkotmánybíróági kormányzás alakulna ki". Ezért az Alkotmánybíróság meghatározta a feltételeket, amelyeket alkotmányértelmezési eljárásához megkövetel. Ezt az elvet követi az Alkotmánybíróság az előzetes alkotmányossági vizsgálat esetén is.

Az Alkotmánybíróság a hatályos jog szerint nem kötheti az előzetes normakontrollt „végleges szöveghez": a törvényhozási folyamatnak a törvény egészéről való szavazást megelőző állapotához. Ezt csak törvénymódosítás tehetné meg. Az Alkotmánybíróságnak azt is tudomásul kell vennie, hogy az ABtv. tartalmaz egy, a törvényjavaslat teljes - noha nem definiált - létszakában lehetséges normakontrollt. Mindezt figyelembe véve, az Alkotmánybíróság úgy gyakorolja a törvényjavaslat egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát, hogy a lehető legkisebbé tegye az ellentmondást saját jogállása, különösen a hatalommegosztásban elfoglalt helye és az ABtv. által lehetővé tett előzetes normakontroll között, valamint hogy vizsgálatának eredménye ne válhasson diszfunkcionálissá. Ezért az Alkotmánybíróság e határozatában arra szorítkozik, hogy a törvényjavaslatnak az indítványban érintett rendelkezései kapcsán felmerült lényegesebb alkotmányossági kérdésekben elfoglalt elvi álláspontját az indokolásban összefoglalja, anélkül, hogy magáról a rendelkezések alkotmányellenességéről döntené.

III.

1. Az Alkotmánybíróság ismét felhívja a figyelmet a törvényjavaslat témáját érintő 21/1990. (X. 4.) AB határozatára. Az ebben a határozatban elbírált indítvány szerint a termőföldön az eredeti tulajdonviszonyokat természetben helyreállították volna, míg egyéb korábbi tulajdonosok és sérelmet szenvedettek részleges pénzbeli kártalanítást kaptak volna. Az Alkotmánybíróság akkor kimondta, hogy ez a két mód nem tekinthető ugyanazon kártalanítás különböző módjainak. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte: A kérdés, hogy a megkülönböztetés az alkotmányos határok között marad-e, csakis a mindenkor szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható.

A jelen törvényjavaslatban másról van szó. „Az adott szabályozási koncepció", amelyen belül az Alkotmánybíróság szerint a megkülönböztetéshez alkotmányos indok kell, szűkebb és egyneműbb. A törvényjavaslat feladta a termőföld reprivatizációjának gondolatát, az adott időbeli határon belül a magántulajdonban a felsorolt jogszabályokkal okozott „igazságtalan" sérelmeket egységesen „részleges vagyoni kárpótlással" kívánja orvosolni. A törvényjavaslat általános indokolása hangsúlyozza, hogy az állam erkölcsi kötelelességből cselekszik így, valamint,

hogy a kárpótlás mértéke nem lehet teljes.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az új koncepción belül a törvényhozó szabadsága a részletekben való megkülönböztetésre igen nagy. Mindenekelőtt azért, mert az állam nem jogi igényeket elégít ki, hanem méltányosságból juttat javakat a kedvezményezetteknek. Ha tehát nem eleve jogosultakat különböztet meg, a megkülönböztetés korlátja a pozitív diszkrimináció elvi határa: az egyenlő méltóságú személyként való kezelés feltétlen betartása, illetve az Alkotmányban megfogalmazott alapjogok meg nem sértése. (Lásd 9/1990. (IV. 25.) AB határozat.) Ezen belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek. Figyelembe kell venni, hogy nincs senkinek joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ugyanakkor az ex gratia juttatásnál is irányadók az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltak.

2. A kárpótlás fedezetéről a törvényhozás köteles gondoskodni. Amennyiben alkotmányosan megvalósítható, nem hozható fel kifogás az ellen, hogy az állam nem állami tulajdonban álló termőföldet is kárpótlási jegyekkel megszerezhetővé tesz. Ha az állam lehetőséget ad a - végső soron - földdel való kárpótlásra, önmagában nem alkotmányellenes az, hogy ennek a korlátozott és sajátos jogi helyzetű fedezetnek az elosztását a kárpótlás alapjául szolgáló egyéb vagyontól eltérően állapítja meg. Önmagában nem alkotmányellenes az sem, hogy a nem állami tulajdonú termőföldek tekintetében korlátozzák a kárpótlási jeggyel való tulajdonszerzésre jogosultak körét. Ennek során nem kifogásolható olyan prioritások megállapítása, amelyek más jogát nem sértik. A törvényhozó mérlegelési lehetőségénél fogva például gazdaságpolitikai preferenciák kielégítő alapot képezhetnek, ha speciálisan a földre vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan felhívja a figyelmet arra a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kimondott feltételre, hogy a megkülönböztetés alkotmányosságának alátámasztására az Alkotmánybíróság „nem fogadhat el preferált csoportokra vonatkozó olyan érveket, amelyek nem kizárólag erre a csoportra érvényesek (például vállalkozói gazdaság megteremtése, igazságtalanságok orvoslása). Az egyenlőként kezelés bizonyítása másrészt megköveteli mind a preferált, mind a hátrányos helyzetbe hozott csoport saját szempontjainak teljes bemutatását az értékelés módjával együtt.”

3. A 21/1990. (X. 4.) AB határozat kimondta, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése olyan garanciális szabály, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági aktussal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó. A vételi jog viszont - akár szerződésen, akár törvényen alapul - nem az Alkotmány 13. § (2) bekezdése alá tartozó tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése.

Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításra vonatkozik, és csak olyan jogintézményekre alkalmazható, amelyeknél a tulajdon elvonása magával az

egyedi hatósági aktussal, vagy a törvény rendelkezésével bekövetkezik. Ilyen törvényi tulajdonelvonás például az államosítás. A 13. § (2) bekezdésének hatálya alá tartozó tulajdonelvonással a tulajdon általában köztulajdonba kerül, csak kivételesen kerülhet magántulajdonba, és ekkor is kizárólag közérdekű felhasználásra.

A vételi jog ezzel szemben a tulajdonjog korlátozása. A tulajdonváltás attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. A tulajdonost a bíróság mentesítheti a vételi jogból folyó kötelezettsége alól, ha a tulajdonos bizonyítja, hogy a vételi jog alapítása után körülményeiben olyan lényeges változás állott be, hogy a kötelezettség teljesítése tőle nem várható el. (Ptk. 375. § (3) bekezdés.)

A vételi jog alkotmányosságát tehát az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és a 8. § (2) bekezdése szerint kell elbírálni. A törvényen alapuló vételi jog akkor sem minősül át kisajátítássá vagy az azzal egy tekintet alá eső jogintézménnyé, ha alkotmányellenes, ilyenkor a vételi jogot alapító törvényt meg kell semmisíteni.

A törvényjavaslat a jogosultak meghatározott köre számára a kárpótlási jegy ellenében vételi jogot ad az állam és a termelőszövetkezet tulajdonában álló olyan termőföldre, amelyet a törvény hatálya alá tartozó módon vontak el. A termelőszövetkezetek vonatkozásában e vételi jog alkotmányosságát a következő összefüggésben kell elbírálni:

A társadalmi tulajdon a korábbi rendszer gazdasági és politikai alapja volt. (Lásd az 1972. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt Alkotmány 6. § (1) bekezdését.) A hatályos Alkotmány a „a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet” alkotmánya (Preambulum). Ennek az átalakulásnak szükséges feltétele a társadalmi tulajdon lebontása, azaz belőle és helyette egyenjogú tulajdoni fajták létrehozása. Ez a folyamat természetesen nagyrészt a korábbi társadalmi tulajdon magántulajdonná alakításával jár, de létrejönnek új tulajdoni formák is, amelyek forrása jelentős részben szintén a társadalmi tulajdon, például az önkormányzatok tulajdona.

Nincs alkotmányos akadálya annak, hogy a társadalmi tulajdon lebontása során a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket és az 1989. október 23-i alkotmánymódosítás folytán esedékessé vált kötelezettségeket is elosszák azok között, akik a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik. Ez a teherelosztás természetesen nem polgári jogi jogutódlás, s nem tulajdonosi aktus - hiszen a terheknek csak egy része jogi kötelezettség, más része az átalakulás társadalmi költsége -, továbbá nem automatikus vagy mechanikus folyamat, hanem a tulajdoni rendszert átalakító törvényhozás valósítja meg, mindenkori gazdasági és politikai céljait követve. Ilyen cél például a jelenlegi szövetkezeti tulajdon átalakítása a szövetkezeti tag magántulajdonosok közös tulajdonává; hasonló feladat az önkormányzati tulajdon létrehozása. Amíg az érintett vagyontárgyra nézve az átalakulás be nem

következett, nincs joga az új tulajdoni forma jövőbeli alanyának arra, hogy korábbi társadalmi tulajdona ez alól a teher alól mentesen alakulhasson át magántulajdonná, vagy nyerjen új tulajdont. Amint az átalakulás folyamata megtörtént, az új tulajdon védelme természetesen teljes, azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására.

A szóbanjövő terhek közé tartozhat például az államosítási jogszabályok által kilátásba helyezett kártalanítás, de ide számíthatók a törvényjavaslat mellékletében szereplő jogszabályok szerint lefolytatott, a szövetkezeti tulajdont gyarapító tulajdonelvonásokból eredő terhek is. A törvényhozás a különféle terheket a különféle tulajdonátalakulások során különbözőképpen oszthatja el. Megteheti a törvényhozó azt is, hogy különböző alapú kötelezettségeit - mintegy a novatio mintájára - megújítja: új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn lényegét tekintve ugyanazt a tartozását. Ilyen novációt láthatunk a törvényjavaslatban is, ahol az új jogalap a méltányosság. Ez tehát kizárja a régi jogcímekre való hivatkozást.

4. A kárpótlás ex gratia jellegéből következően nem emelhető alkotmányossági kifogás az ellen, ha a kárpótlás szakaszoltan történik.

5. A kárpótlás terjedelmében megnyilvánuló esetleges diszkrimináció alkotmányellenessége kérdésében csak a végleges törvényszöveg összefüggései ismeretében lehetne nyilatkozni. Mivel a törvényjavaslat által érintett vagyontárgyak különbözők, önmagában nem alkotmányellenes a kárpótlás alapjául szolgáló érték eltérő számítási módja. Ha azonban az eltérő számítási mód a különböző vagyontárgyakért kapott kárpótlásban kirívó különbségre vezet, ez okot adhat alkotmányellenesség megállapítására.

Budapest, 1991. április 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

Dr. Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos véleménye a határozat indoklásának III/3. pontjához:

Az Alkotmánybíróság, 21/1990. (X. 4.) AB határozatában mondottakra utalva ismét hangsúlyozandó, hogy a kifejtett álláspont a jogszabályszerűen államosított közületi tulajdonra vonatkozik. Tulajdon jogszabályellenes elvonása tekintetében a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik a jogorvoslat, ennek lehetősége 1991. április 1. napjával megnyílt, és a törvényes elévülési időn belül kezdeményezhető. Jogszabályellenesen elvont tulajdon visszakövetelésére, a polgári jog szabályai szerint, mód van mind az államtól, mint az államtól ingyenesen szerző más közülettől vagy magánszemélytől. Az állami, szövetkezeti, önkormányzati és magántulajdon alkotmányos azonos védelme elvéből ez következik: az ingyenes szerző a jogszabályellenesen elvont és neki juttatott tulajdonért a volt tulajdonossal szemben helytállni tartozik. Az Alkotmány 13.§ (2) szerinti teljes és feltétlen kárpótlás ingyenes szerző esetében nem jön szóba, mert a visszajuttatás miatt az ingyenes szerzőt nem éri kár.

A szövetkezeti vagy önkormányzati tulajdon védelme során ezért különböztetni kell visszterhesen és ingyenesen szerzett tulajdon között. Előbbi védelme is, utóbbi védelme is az azonos módon szerzett magántulajdonéval azonos - a visszterhesé saját jogon, az ingyenessé a juttató jogán védett.

Budapest, 1991. április 18.

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 952/A/1991/3.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 42. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 52.§ (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és a megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I.

Indítványozó az új község alakítására vonatkozó törvényhely alkotmányellenességét abban látja, hogy az idézett törvény 52.§ (1) bekezdésében meghatározott feltételrendszer teljesítésének kötelezettsége alapvető szabadságjogokat von meg a korábbi községegyesítés megszüntetésére és új települési önkormányzat alakítására készülő hátrányos helyzetű községektől.

Különösen az alsó tagozatos általános iskola és a körzeti orvosi rendelő fenntartását, mint a községalakítás előfeltételi előírását sérelmezi. Rámutat: a korábbi rendszer településhálózat-fejlesztési koncepciója keretében végbement erőltetett községintegrációs folyamat során nem egyszer előfordult, hogy általános iskolával és körzeti orvosi rendelővel rendelkező községek veszítették el önállóságukat, s ezt követően említett intézményeiket felszámolták. Noha ez a helyi lakosság megkérdése nélkül, sőt akarata ellenére történt, most épp az intézmények hiánya képezi akadályát a községi önállóság újbóli elnyerésére irányuló törekvéseknek.

II.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: a hatályos Alkotmány nem tartalmaz olyan rendelkezést, amellyel az önkormányzati törvény sérelmezett rendelkezése ellentétes lenne. Az Alkotmány 42.§-a ugyanis csupán annyit mond ki: a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. Ez a rendelkezés tehát látszólag statikusnak tekinti a településhálózatot, s a már ténylegesen elnyert községi, városi stb. jogálláshoz kapcsolja a helyi önkormányzás jogát. Valójában az ország településhálózata és közigazgatási területi beosztása korántsem statikus: egyfelől ugyanis új települések keletkeznek, illetőleg meglévő települések néptelenednek el, másfelől a közigazgatási területi beosztás határmódosítások, község-egyesülések, illetőleg szétválások folytán is változik. Emiatt az Alkotmány hivatkozott rendelkezéséhez tárgykörénél fogva szorosan kapcsolódó önkormányzati törvény 52.§ (1) bekezdése a következőket mondja ki: „A lakosság kezdeményezésére új község alakítható az olyan elkülönült, lakott településrészről, amely feltételei alapján képes az alapvető önkormányzati jogok gyakorlására, a 8.§ (4) bekezdésében meghatározott feladatok teljesítésére. A községalakítás feltétele a kiépült helyi közszolgáltatások, legalább alsó tagozatos általános iskola, körzeti orvosi rendelő fenntartása - a szolgáltatások színvonalának jelentős csökkentése nélkül - úgy, hogy erre a megmaradó község a saját területén is képes maradjon”. Kétségtelen, hogy a második mondatban a „saját területén” szövegrész olyan látszatot is kelthet, mintha a korábban egyesített községek szétválása esetén az új község alakításának elengedhetetlen előfeltétele lenne mind az új község területén, mind pedig a megmaradó településrész területén külön-külön alsó tagozatos általános iskola és körzeti orvosi rendelő fenntartása.

Az Alkotmánybíróság azonban rámutat, hogy a törvény hivatkozott rendelkezését nem lehet a törvény egész logikai rendszeréből kiszakítva értelmezni. Különös figyelmet érdemel ilyen szempontból a törvény 43.§-a, amely lehetővé teszi, hogy az érdekelt képviselőtestületek megállapodjanak két vagy több községet ellátó intézmények közös irányításában. Annak elbírálásánál tehát, hogy fennállnak-e az új község alakításának az 52. § (1) bekezdésében meghatározott feltételei, komplex módon kell vizsgálni az egész feltételrendszert, különösen

- az alapvető önkormányzati jogok gyakorlására való képességet,
- a kiépült helyi közszolgáltatási intézmények minimumának (alsó tagozatos általános iskola, körzeti orvosi rendelő) önálló vagy közös fenntartása meglétét,
- illetőleg azt, hogy a községalakítás révén akár az új, akár a megmaradó községben nem csökken-e jelentősen a szolgáltatások színvonala.

Az utolsóként említett feltétel szempontjából nem csupán az minősül színvonal-csökkenésnek, ha alacsonyabb lesz a szolgáltatás szakmai színvonala, hanem

az is, ha a szolgáltatáshoz való hozzájutás feltételei válnak a lakosság számára lényegesen kedvezőtlenebbé.

Noha a községegyesítés megszüntetésének kezdeményezéséről rendelkező 53.§ visszautal az 52.§-ban foglaltakra, ez nem annyit jelent, hogy a feltételek fennállásának vizsgálata során egyáltalán nincs jelentősége annak: korábban önálló, majd egyesített községekről van-e szó, avagy önállósággal soha nem rendelkezett településrész kíván-e önálló községgé válni. Az utóbbit ugyanis motiválhatják a településhálózat fejlődésével semmiféle összefüggésben nem álló pénzügyi szempontok is.

Nyilvánvaló: valamely egységes település egyes részeinek önálló községgé alakítására - az alapintézmények közös fenntartása mellett - semmiképpen sem szolgálat elegendő alapot az a szempont, hogy ilyen módon a település a költségvetésből több állami támogatást kap.

Az önálló községgé alakulás minimális feltételeként törvényesen elvárt iskola- és rendelőfenntartási képesség viszont olyan követelmény, amelynek teljesítése nemcsak az állam, hanem mindenek előtt a települési lakóközösség érdeke. E törvényi követelmény egyben reális mérlegelésre készíti a kis településrészek lakosságát az önállósulás folyamatának beindításában. Ilyen mérlegelésben nyilván szerepet játszhat annak tisztázása is, hogy egy korábban eladott vagy lebontott iskola, orvosi rendelő helyreállításáért vagy újonnan létesítéséért mely önkormányzatok milyen mértékben viselhetik az anyagi felelősséget, illetőleg az érintett településrész lakossága milyen anyagi áldozatvállalásra hajlandó. Amikor a törvényhozó feltételekhez köti a községi jogállás elnyerését, a lakosság érdekeit védi az olyan önállósodási törekvésekkel szemben, amelyek a minimális anyagi és intézményi feltételeket is nélkülözik az önállósággal szükségképpen együttjáró kötelezettségek teljesítéséhez. Az önkormányzati törvény 28. és 55.§-ai alapján a lakóhelyi közösség kezdeményezésére a településrész a községi jogállás elnyerése nélkül is kaphat önkormányzati jogokat. Ezek gyakorlására testületet is lehet létrehozni, amely dönthet a településrészt érintő ügyekben. Ekként a lakosság összefogásával megteremthetők a községalakítás minimális feltételei olyan esetekben is, amikor azok korábban hiányoztak.

Az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutat rá: az önkormányzati törvény 52.§ (1) bekezdésében meghatározott települési önrendelkezési jog nem tekinthető az állam által korlátozhatatlan szabadságjognak. Az államnak ugyanis jogában áll egyfelől törvényben megszabni az önállósulási törekvések realizálásának feltételeit, másfelől a lakosság kezdeményezése nyomán egyedileg vizsgálni a feltételek fennállását és dönteni a kezdeményezés tárgyában.

III.

A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az indítványozónak a törvény tévesen szűkítő értelmezésén alapuló alkotmányellenességi felfogását nem találta megalapozottnak, ezért az indítványt elutasította.

Budapest, 1991. április 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. Vörös Imre s. k.

alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.

alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1389/B/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 43. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló törvény nyugdíjas munkavállalókra vonatkozó rendelkezései alkotmányellenessége utólagos megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló - az 1990. évi XX. törvénnyel, az 1990. évi LXVIII. törvénnyel és az 1990. évi CII. törvénnyel módosított - 1989. évi XLV. törvény 2. §-ában, továbbá a 32. § (1) bekezdésében, valamint 38. § (1) és (4) bekezdésében és a 46. § (3) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és a megsemmisítésükre irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatot a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Indítványozók a személyi jövedelemadóról szóló törvény idézett szakaszait és bekezdéseit egymásnak is ellentmondónak és az Alkotmány 70/B. § /1/, /2/ és /3/ bekezdéseiben biztosított alapvető jogokkal ellentétesnek vélik. Felfogásuk szerint alkotmányellenes egyrészt az az előírás, hogy a nyugdíjasnak nem a megszerzett nettó jövedelem után kell adóznia. Másrészt nyomatékkal alkotmányellenesnek tartják azt a rendelkezést, hogy a nyugdíjat is be kell számítani az adóköteles jövedelem összegébe. Ezáltal a munkát vállaló nyugdíjas hátrányos megkülönböztetésben részesül, mert - csekély kedvezménytől eltekintve - jóval magasabb összegű adót fizet, mint az a nem nyugdíjas, aki vele azonos összegű adóköteles jövedelemre tesz szert.

II.

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az indítványozók érvelését.

A magánszemélyek jövedelemadójáról szóló 1989. évi XLV. törvény 1. §-a kimondja, hogy „a magánszemélyt összes jövedelme után adókötelezettség terheli”. A 2. § értelmében „jövedelem a magánszemély által bármilyen jogcímen megszerzett vagyoni érték /bevétel/ egésze, illetve annak e törvényben meghatározott hányada vagy elismert költségekkel csökkentett része”.

Nem helytálló tehát egyes indítványozók ama állítása, hogy a nyugdíj adómentes. A nyugdíj ugyanis a hivatkozott rendelkezések értelmében adóköteles jövedelemnek számít. A törvény nem az adómentességről, hanem az adókedvezményekről szóló rendelkezések között mondja ki, hogy nem kell az adót megfizetni a nyugdíj egész összege után, valamint a nyugdíj és az adott évben szerzett egyéb jövedelmek együttes összegének 108 ezer forintot meg nem haladó része után.

Ez gyakorlatilag annyit jelent, hogy

- amennyiben a nyugdíjasnak a nyugdíjon kívül más adóköteles jövedelme nincs, a nyugdíjasnak - összeghatárra tekintet nélkül - nem kell adót fizetnie,
- ha viszont a nyugdíjasnak a nyugdíjon felül egyéb jövedelme is van, azt a nyugdíj összegével össze kell vonni és az együttes összeg évi 108 ezer forintot meg nem haladó része után ugyancsak nem kell adót fizetni, ám az ezt meghaladó jövedelemrész adófizetési kötelezettség alá esik.

Nem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott tilalomba, hanem a nyugdíjasok javára alkalmazott pozitív diszkrimináció, hogy a törvényalkotó - tekintetbe véve a nyugdíjasok életkori sajátosságait és ebből eredően a nyugdíjon felüli jövedelemszerzés nehezebb voltát - a nyugdíjasokra nézve más adókedvezményre jogosító szabályt állapított meg, mint a munkaviszonyban állókra nézve.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sérelmezett adóügyi jogszabályok semmiféle kapcsolatban nem állnak az Alkotmány 70/B. § (1)-(3) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel. Nem helytálló az egyik indítványozó ama megállapítása, amely szerint „a megkülönböztetett adózás miatt nem érvényesül az egyenlő munkáért egyenlő nettó bér elve”. E megfogalmazás ugyanis az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdésének szövegét eltorzítja, abban tudniillik szó sincs „nettó” berről. Egyetlen olyan hatályos jogszabályunk sincs, amely a bruttó bér tekintetében a nyugdíjasokat joghátránnyal sújtaná. A nettó bér tekintetében azonban az Alkotmány hivatkozott rendelkezése nem nyújt - és a dolog természetéből eredően nem is nyújthat - semmiféle garanciát, hiszen a nettó bér összege egyebek között annak a függvénye, hogy a munkavállalónak a munkaviszonyból származó jövedelmén kívül milyen más jövedelme van.

Az indítványozó számításokkal próbálta alátámasztani: egy olyan nem nyugdíjas, akinek munkaviszonyból származó havi tízezer forintos jövedelme van, kevesebb adót fizet, mint az a nyugdíjas, akinek ugyancsak tízezer forintos, munkaviszonyból származó jövedelme mellett tízezer forintos nyugdíja is van. Ez

a számítás azonban nem alkalmas arra, hogy az alkotmányellenes megkülönböztetést bizonyítsa. Miután ugyanis a kifejtettek szerint a nyugdíj is adóköteles jövedelemnek számít, eleve irreális az a számítási mód, amely kizárólag a munkaviszonyból származó jövedelemet terhelő adókat veti egybe, figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy a példában szereplő nyugdíjas a munkaviszonyból származó jövedelmén kívül egyéb jövedelemmel is rendelkezik.

Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a személyi jövedelemadóról szóló törvény különböző - általuk szám szerint megjelölt - rendelkezései egymással nem állnak összhangban. Ennek részletes vizsgálatát az Alkotmánybíróság mellőzte. Miként ugyanis a testület több korábbi határozatában erre rámutatott: valamely törvény különböző rendelkezései közötti valódi vagy vélt ellentét önmagában véve nem jelent alkotmányellenességet, az ilyen probléma feloldása ezért nem az Alkotmánybíróságra, hanem a jogalkotó, illetőleg a jogalkalmazó szervekre tartozik.

Mivel az indítványozók maguk sem jelöltek meg olyan alkotmányos rendelkezést, amellyel a törvényen belüli rendelkezések összhangjának általuk vélt hiánya ellentétben állna, az Alkotmánybíróság az indítványok eme része tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg.

Budapest, 1991. május 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.
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: 246/B/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 53. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésükre irányuló,

továbbá jogalkotói kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok,

valamint a lefolytatott államosítási eljárások felülvizsgálatára, ingatlanok tulajdonjogi rendezésére, kártalanítás, kártérítés nyújtására, állami tulajdonú ingatlanok eladására vonatkozó folyamatban levő eljárások felfüggesztésére irányuló kérelmek ügyében - Dr. Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleményével és Dr. Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos véleményével - meghozta a következő

határozatot.

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes házingatlanok állami tulajdonba vételéről szóló 1952. évi 4. tvr.;

a közforgalmú gyógyszerterek állami tulajdonba vételéről szóló 1950. évi 25. tvr.;

az egyes házingatlanok állami tulajdonba vételéről szóló 1952. évi 4. tvr. végrehajtásáról rendelkező 14/1952. (II. 17.) MT rendelet;

az állami tulajdonba vett házingatlanokkal kapcsolatos egyes rendelkezésekről szóló 1957. évi 28. tvr., ennek végrehajtása tárgyában kiadott 17/1957. (IV.21.) PM rendelet, a tvr. módosításáról rendelkező 1958. évi 13. tvr.;

az állami tulajdonba vett egyes házingatlanok személyi tulajdonba való visszaadására irányuló beadványok elbírálásának befejezéséről szóló 1027/1963. (XII. 17.) Korm. határozat alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság e jogszabályokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes iparvállalatok állami tulajdonbavételéről szóló 1948. évi XXV. törvénycikk, az e törvénycikk egyes rendelkezéseinek végrehajtása és a részvények bejelentésére vonatkozó egyes rendelkezések módosítása tárgyában kiadott 7080/1948. (VII. 3.) Korm.rendelet;

a törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1949. évi 4. tvr.;

az egyes ipari és közlekedési vállalatok állami tulajdonbavételéről szóló 1949. évi 20. tvr. alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság e jogszabályokat megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság 1992. évi április hó 30. napjáig felfüggeszti az eljárást azoknak az indítványoknak a tárgyában, amelyekben az indítványozók azt sérelmezték, hogy az 1-2. pontban felsorolt jogszabályokban kilátásba helyezett, a kártalanítás módjának és mértékének megállapítására vonatkozó jogszabályt az illetékes jogalkotó szervek mindezideig nem alkották meg, és ezáltal mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idéztek elő.

4. Azokat az indítványokat, amelyek az Alkotmánybíróságtól kéri egyes konkrét ügyekben lefolytatott államosítási eljárások törvényességének felülvizsgálatát, az érintett ingatlanok tulajdonjogának rendezését, kártalanítás vagy kártérítés nyújtását, valamint a folyamatban levő ingatlanértékesítések felfüggesztését, az Alkotmánybíróság, mint hatáskörébe nem tartozókat, visszautasítja.

5. Az indítványokban szereplő ama kérelmeket, amelyek a korábban államosított ingatlanokkal összefüggésben az állami tulajdonban álló házingatlanok elidegenítését szabályozó 32/1969. (IX. 30.) Korm. rendelet és végrehajtási rendeletei alkotmányellenességének megállapítására és e jogszabályok megsemmisítésére irányulnak, az Alkotmánybíróság elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

INDOKOLÁS

I.

Az Alkotmánybírósághoz beérkezett, a határozat bevezető részében feltüntetett célokra irányuló nagy számú indítvány tartalmának lényege szerint az indítványozók törvénytelennek, tulajdonosi jogaikat sértőnek, tehát alkotmányellenesnek tartják lakóházaik, üzleteik, vendéglőik, üdülőik, üzemi helyiségeik, stb. felszereléseik, egyéb ingóságaik kártalanítás nélküli állami tulajdonba vételét, illetőleg az ezekre vonatkozó jogszabályokat. Az indítványok jelentős része kéri annak a jogszabálynak alkotmányellenessé nyilvánítását is, amely az állami tulajdonba vett ingatlanok mentesítését szabályozta, mivel az ott előírt igényérvényesítési lehetőségek, a jogvesztő határidők, a jogorvoslat korlátozása és kizárása sérti tulajdonosi jogaikat. A társadalom egyes csoportjainak e lehetőségből

kizárása pedig megbélyegzésüket jelenti, amely ugyancsak alkotmányos jogait sérti.

Számos indítványozó azt sérelmezi, hogy az elvesztett ingatlanokért ígért kártalanításról jogszabályok nem születtek meg, s az így elvesztett tulajdonukért kártalanítást nem kaptak. Az indítványozók jelentős része az Alkotmánybíróságtól kéri eredeti ingatlana visszaadását, vagy kártalanítás, kártérítés nyújtását.

Mindezek biztosítása érdekében azt többen is kérték az Alkotmánybíróságtól, hogy a jogszabály alkotmányellenessé nyilvánításával akadályozza meg a tőlük állami tulajdonba vett ingatlanoknak a 32/1969. (IX.30.) Korm.rendelet alapján történő eladását, a határozat meghozataláig pedig függessze fel a folyamatban levő eladásokat.

A Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt budapesti központjában megalakult „Kifosztottak Klubja” 224 aláírója által benyújtott indítvány szerint az állami tulajdonba vételt elrendelő jogszabályokat, végrehajtási és módosító rendeleteiket, ideértve a mentesítésről szóló jogszabályokat is, alkotmányellenesnek kell tekinteni, mert sértik az Alkotmánynak a tulajdon védelméről szóló szabályait (9. §, 13. § (1) bekezdése), a kártalanításra vonatkozó rendelkezését (13. § (2) bekezdése), az örökléshez való jogot (14. §), a jogegyenlőség elvét (70/A. §) a jogorvoslathoz (57. § (5) bekezdés), panaszláshoz való jogot (64. §), ezért megsemmisítendő. Más indítványozókhoz hasonlóan a Kifosztottak Klubja is kéri a Kormány jogalkotói kötelezettségének elmulasztásával okozott alkotmányellenesség megállapítását is, mivel az államosítási jogszabályokban ígért kártalanítási jogszabályt nem alkották meg.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat és azokkal támadott jogszabályokat megvizsgálva tényként állapíthatta meg, hogy az ország házingatlan vagyonának tekintélyes része, a magántulajdonban levő gyógyszerárak, gyárak, üzemek, üzletek stb., ezek berendezései és felszerelései a hozzájuk tartozó vagyoni jogokkal és értékpapírokkal együtt az 1940-es évek második fele és 1952. között csaknem egészében állami tulajdonba kerültek, mégpedig úgy, hogy azokért a tulajdonosok kártalanításban nem részesültek.

Bár a sérelmezett jogszabályok mindegyike kimondta, hogy az állami tulajdonba vétel kártalanítás mellett történik, a kártalanítás módjának és mértékének meghatározását külön jogszabályba utalta, e szabályok a mai napig nem jelentek meg. Ezen a tényen az sem változtat, hogy helyenként - főleg az ingók elvétele során - néhány esetben az érintettek látszat-kártalanítást kaptak; és az sem, hogy 1988-1990. között a magyar Kormány egyes érintettek részére 10.000 forint körüli kártalanítási előleget folyósított.

Az 1950-es évek második felétől, 1956 után az enyhülés jeleként a jogszabályok, így az egyes házingatlanok állami tulajdonbavételével kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 1957. évi 28. tvr., 1958. évi 13. tvr. és az 1027/1963.

(XII.17.) Korm.határozat lehetőséget biztosítottak az állami tulajdonba vétel alóli mentesítésre. Az igényérvényesítés feltételei és korlátai azonban sok esetben csupán formális lehetőséget biztosítottak a tulajdonos számára.

Tényként kell megállapítani azt is, hogy a ma is hatályos jogszabály alapján, - az 1027/1963. (XII.17.) Korm.határozat 4. pontja szerint - ha korlátozott formában is, még jelenleg is van jogi alapja az államosítási "jegyzék" kiegészítésének. (Ha a feltételek fennállnak, és az akkori építési miniszter jelenlegi jogutódja egyedi elbírálás alapján erre engedélyt adna.)

Megállapítható tehát, hogy Magyarországon az 1950-es évek végéig a felsorolt államosítási jogszabályok alapján valójában a lakóházakon, gyógyszerházaikon, üzemeken, gyárakon, nyomdákon, malmokon, mozikon stb. és ezekkel összefüggő felszereléseken, berendezéseken és jogokon fennálló magántulajdon intézményének kártalanítás nélküli felszámolása történt meg, egy akkor irányadónak tekintett gazdaságpolitikai koncepció alapján, fokozatosan egy új gazdasági-társadalmi rendszer kialakítása érdekében.

Ez induláskor egyes társadalmi csoportok vagyonára irányult, majd a tulajdon meghatározott nagyságrendje szerint, végül a magántulajdoni forma csaknem teljes felszámolásával ment végbe.

Ezek a jogszabályok - ha a tulajdonjog elvonására irányuló jelentős rendelkezéseik már teljességbe mentek is - még ma is hatályosak, amikor a megváltozott körülmények között, a hatályos Alkotmány szerint "Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül" [9. § (1)].

Amikor tehát az Alkotmánybíróság az indítványokkal támadott hatályos jogszabályokat vizsgálta, azokat a hatályos Alkotmánynak a tulajdonra vonatkozó rendelkezéseivel vetette egybe.

Az Alkotmánybíróság itt is hangsúlyozza, mint arra már a 21/1990. (X. 4.) AB a föld privatizációjával kapcsolatos határozatában is rámutatott: az Alkotmány mind a köz-, mind a magántulajdont egyenjogúnak tekinti és egyenlő védelemben részesíti. A 9. § (1) bekezdése sem jelenti a tulajdoni formák megkülönböztetését, hanem ellenkezőleg, a tulajdonnak bármely formától független védelmét fogalmazza meg. E védelmet jelenti az Alkotmány 13. § (1) bekezdése is, amely szerint „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.” Ez nem jelenti azt, hogy ez a jog semmilyen körülmények között nem korlátozható. E korlátot azonban az Alkotmány szabja meg a 13. § (2) bekezdésében, amikor kimondja "Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet."

Ez a kisajátítási szabály - mint azt az Alkotmánybíróság a jelzett korábbi határozatában már leszögezte - olyan garanciális szabály, amely a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági aktussal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó.

A tulajdon mindenféle megkülönböztetés vagy a tulajdonosok bármifajta csoportosítása nélküli védelme mellett az államnak biztosított tehát az a joga, hogy kivételesen és a köz érdekében, törvényben szabályozott esetben és módon, de csak teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett tulajdont elvonjon.

Az elvonást elrendelő egyedi vagy törvényi aktus akkor ütközik az Alkotmányba, ha e feltételek bármelyike hiányzik. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az állami tulajdonbavételt elrendelő jogszabályok mindegyikéből hiányoznak Alkotmány által előírt feltételek.

Nem lehet ugyanis közérdeknek tekinteni - és kivételként sem megengedni - olyan állami tulajdonszerzést, a tulajdonosok jogának korlátozását, elvételét, amely emberek, társadalmi csoportok megbélyegzésén, bármiféle diszkriminációján alapszik.

Nem lehet szó kivételről sem akkor, amikor az állam hatalmi pozícióból, ex lege, a magántulajdon túlnyomó részének felszámolásáról rendelkezik. A magántulajdon csaknem teljes felszámolása ma nem tekinthető közérdekűnek. Az Alkotmánybíróság megállapította tehát, hogy a rendelkező részben felsorolt, a jelenleg is hatályos jogszabályok az Alkotmány 13. és 70/A. §-ába ütköznek, minthogy e szabályok nem kivételként és a közérdeket szolgáló módon, ugyanakkor a diszkrimináció tilalmát megsértve teszik lehetővé házak, gyógyszertárak, üzemek, vállalatok, gyárak, értékpapírok, üzletek stb. és azokhoz kapcsolódó ingóságok és jogok állami tulajdonba vételét. Ezért az Alkotmánybíróság elrendelte megsemmisítésüket.

Mivel az egyes házingatlanoknak az állami tulajdonba vétel alóli mentesítését szabályozó jogszabályok szorosan kapcsolódnak a megsemmisített jogszabályokhoz, az előbbieik megsemmisítése már pusztán a tárgyi összefüggés miatt is indokolt. Ám az Alkotmánybíróság megítélése szerint a mentesítésről szóló jogszabályok megsemmisítése ezen túlmenően azért is indokolt, mivel e jogszabályok is tartalmazzák az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző diszkriminatív rendelkezéseket, továbbá sértik az állampolgároknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében, illetőleg 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jogát.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kártalanítás mértékére és módjára vonatkozó törvény, illetve más jogszabály nem került megalkotásra, holott e kérdések rendezését maguk az állami tulajdonbavételről rendelkező jogszabályok helyezték kilátásba és utalták külön jogszabályi útra. A mindenkor magyar Parlament illetve Kormány, valamint a közforgalmú gyógyszertárak ügyében a népjóléti miniszter mindeddig nem alkotta meg a kártalanítás módjáról és mértékéről szóló jogszabályokat. Ez alkotmányellenes helyzetet teremtett. Az Alkotmánybíróság azonban figyelembe vette, hogy a Kormány már benyújtott egy e témakörbe vágó törvényjavaslatot az Országgyűléshez, - noha az nem fedi le az indítványok által érintett, a tulajdonelvonások szempontjából releváns teljes időszakot -, és további törvényjavaslatok kidolgozását is kilátásba helyezte. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság felfüggesztette az

eljárást azon indítványok tárgyában, amelyek arra irányultak, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, és a mulasztást elkövető szervet határidő megjelölésével hívja fel jogalkotói feladatának teljesítésére.

A felfüggesztéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá:

Az Alkotmánybíróság eljárása szempontjából a törvényalkotási eljárás - akár egy törvényről, akár egymással összefüggő törvények sorozatáról van szó - olyan jogi eljárásnak minősül, amely adott esetben alapul szolgál az eljárás felfüggesztésére. Egyes államosítási jogszabályokban az állam közjogi kötelezettséget vállalt a kártalanításra. E kötelezettségvállalást az Alkotmánybíróság véleménye szerint a törvényhozás szabadon meg is újíthatja. Ezért az említett kötelezettségvállalást az Alkotmánybíróság jelen határozata épp úgy nem érinti, mint a most megsemmisített jogszabályokon alapuló eddigi állami tulajdonba vételeket. Az ettől eltérő értelmezés ugyanis oda vezetne, hogy a jogfosztó rendelkezésekből eredő tulajdonelvonás hatályban maradna, ugyanakkor az állam kártalanítási kötelezettsége elenyészne. Az Alkotmánybíróság a maguk egészében semmisíti meg az államosítási jogszabályokat, ide értve a kártalanításra utaló rendelkezéseket is. Az utóbbiak megsemmisítésének oka: ha ugyanis a jövőben a megsemmisített jogszabályok alapján nem kerülhet sor további államosításokra, indokolatlan lenne a kártalanításra utaló szabályok hatályban tartása.

III.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza - az indítványok azon részére is utalva, amelyek az államosításoknak a korábbi Alkotmánnyal való ütközésére is hivatkoznak -, hogy az ügy elbírálása során a reá vonatkozó 1989. évi XXXII. törvény (ABtv.) szerint járt el. Döntésében az állami tulajdonbavételről szóló hatályos jogszabályoknak a hatályos Alkotmánnyal való viszonyát vizsgálta. Nem foglalkozott azokkal az eleve törvénytörő egyedi államigazgatási határozatokkal, amelyek túlmentek az akkori jogszabályi rendelkezéseken, tehát már az akkor hatályos jogszabályokhoz viszonyítva is törvénytörőek voltak. Így nem foglalkozott az ilyen egyedi eljárások felülvizsgálatára irányuló kérelmekkel, úgyszintén a konkrét kártalanítási és kártérítési igények elbírálásával, de az állami ingatlaneladások felfüggesztésével sem.

Ilyen ügyek elbírálására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre, ezért az erre vonatkozó indítványokat visszautasította. Ez természetesen nem akadályozza annak, hogy az indítványozók - ha annak törvényes előfeltételei fennállnak - jogukat az arra jogosult állami szerveknél érvényesítsék.

Az Alkotmánybíróság az állami tulajdonban álló házingatlanok értékesítésének szabályozásáról szóló 32/1969. (IX.30.) Korm. rendeletre vonatkozó indítványokat nem tartotta megalapozottnak. Az állam, mint tulajdonos mindaddig, amíg tulajdonjoga fennáll, rendelkezik a tulajdona tárgyaival. Jogalkotói hatás-

körbe tartozik annak eldöntése, hogy az állam fenntartja-e a 32/1969. (IX.30.) Korm.rendeletben foglaltak szerint a lakások és egyéb helyiségek eladásának jelenlegi rendjét vagy nem.

Az Alkotmánybíróság már a 21/1990. (X.4.) AB határozatában rámutatott: "Az állam olyan javakat privatizálhat és reprivatizálhat, amelyek tulajdonában vannak. Mind a privatizáció, mind a reprivatizáció tulajdonosi döntés. Az Alkotmány 10. § (2) bekezdéséből következően is az állam privatizálási és reprivatizálási joga elvileg korlátlan, ez a joga tulajdonosi szabadságából és csakis abból következik". A későbbiek során az Alkotmánybíróság 836/B/1990. határozatával elutasította a 32/1969. (IX.30.) Korm. rendelet alkotmányellenességének megállapítására - más indokok alapján - előterjesztett indítványt, s megállapította: a sérelmezett rendelkezések „lényegében arról szólnak, hogy az állam, mint tulajdonos, a tulajdonában levő vagyontárgyak közül melyek értékesítését látja indokoltnak”.

Mivel a jelen határozat rendelkező részében megjelölt jogszabályokat a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele napjától nem lehet alkalmazni, e jogszabályok megsemmisítése az ABtv. 43. § (2) bekezdése értelmében nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Így a megsemmisítés nem érinti az államnak e jogszabályok végrehajtása keretében hozott államigazgatási határozaton alapuló tulajdonjogát, s a tulajdonjogból eredő rendelkezési jogát sem. (Hasonlóképpen nem érinti a megsemmisítés az állami tulajdonba vétel alóli mentesítésről szóló egyedi államigazgatási határozattal visszaszerzett magántulajdont sem.)

Noha az ABtv. 43. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság általában határozatának közzététele napján semmisíti meg az alkotmányellenes jogszabályokat, ugyanezen § (4) bekezdése - kivételként - lehetőséget nyújt a visszamenőleges hatályú megsemmisítésre is. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság különös gonddal vizsgálta: vajon az alkotmányellenes jogszabályok végrehajtásából eredő jogsérelmek orvoslása nem történhetne-e meg az említett jogszabályok ex tunc hatályú megsemmisítésével. E vizsgálat nyomán az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem állnak fenn a visszamenőleges hatályú megsemmisítés előfeltételei. Az ABtv. 43. § (4) bekezdésének alkalmazásánál - mint erre a törvényjavaslat indokolása is rámutatott - kiemelt figyelmet kell fordítani a jogbiztonságra. Ám a jogbiztonság fenntartásához fűződő érdekek bizonyos esetekben egymással is ütközésbe kerülhetnek. Egyfelől ugyanis a jogbiztonság azt követeli, hogy ne legyenek alkotmányellenes jogszabályok, vagy ha ilyenek megalkotására és hatályba lépésére mégis sor került, azok hátrányos jogkövetkezményei eltöröltessenek; másfelől viszont a jogbiztonság súlyos sérelmét jelentené olyan jogszabályok visszamenőleges érvényű megsemmisítése, amelyek huzamos időn át voltak hatályban, alkalmazásukra nagy számú ügyben került sor, s a jogszabály nyomán kialakult jogviszonyok

részben stabilizálódtak, részben pedig az idők folyamán jelentős mértékben átalakultak. A most megsemmisített jogszabályok alapján állami tulajdonba vett vagyontárgyak túlnyomó része ma már - állagát, illetőleg tulajdoni viszonyait tekintve - nem lelhető fel az államosításkori állapotában. Egyes ingatlanok pl. városrendezés folytán vagy egyéb okból megsemmisültek, másokat időközben nagy mértékben átalakítottak, további ingatlanok állaga jelentősen romlott, s végül az ingatlanok egy része ma már nincs is a Magyar Állam tulajdonában. Ilyen körülmények között az alkotmányellenes jogszabályok visszamenőleges hatályú megsemmisítése önmagában véve nem csupán a volt tulajdonosok jogsérelmét nem orvosolná, hanem elkerülhetetlenül újabb tömeges jogsérelmeket okozna. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg: az ABtv. 43. § (4) bekezdésében foglalt kivételes felhatalmazás a jelen ügyben nem alkalmazható. Emiatt nem is vált szükségessé annak vizsgálata, hogy a megsemmisített jogszabályok már megalkotásuk időpontjában is alkotmányellenesek voltak-e, vagy csak később - s mely időpontban - váltak azzá.

Az indokolás korábbi részében kifejtett okokból az Alkotmánybíróság - ebben az összefüggésben - a 32/1969. (IX. 30.) Korm.rendelet utólagos alkotmányellenessége megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az AB tv. 41. §-án alapszik.

Budapest, 1991. május 13.

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

Dr. Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleménye

Egyetértve az Alkotmánybíróság azon álláspontjával, hogy a határozatban felsorolt és a tulajdon államosítás útján való elvonását rendelő jogszabályok alkotmányellenesek és egyetértve e jogszabályok megsemmisítésével és annak indokaival is, az a véleményem, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kérdésében az eljárás felfüggesztésének nincsenek meg az eljárásjogi és anyagi jogi - alkotmányossági - indokai.

1. Elméletileg valamely eljárás felfüggesztésének akkor van helye, ha egy folyamatban levő másik eljárás eredménye feltétele, vagy előkérdése az ügy eldöntésének. Hogy e két eljárás közötti ellentét elkerülhető legyen, az egyik eljárás folyását a felfüggesztés processzuális jogintézménye megakasztja, s ezzel lehetőség nyílik a másik eljárás végének, befejezésének a bevárására. Ennek megtörténtével viszont a felfüggesztett eljárás függőben tartását meg kell szüntetni, s a már befejezett másik eljárás eredményét felhasználva kell az ügyet végérvényesen lezárni.

2. A felfüggesztés eljárásjogi intézményét az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjében alkotta meg. Kialakítását - a konstrukciót megalapozó ügyrendi indokok szerint - a folyamatban levő (vagy mulasztás folytán az Alkotmánybíróság által elrendelt) jogalkotási cselekmények tették szükségessé. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság alkotmányossági normakontroll-eljárásának és a - megfelelően előrehaladott stádiumban levő - normaalkotásnak a tárgya ugyanaz, mindenképpen célszerű a jogalkotási folyamat végét bevárni, amely - lehetőségeinél fogva - nemcsak a hatályos jogszabály alkotmányellenességét küszöbölheti ki, hanem helyette új, alkotmányos jogi rendezést is teremthet. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság - korlátozott eszközeivel - csak az alkotmányellenesség megállapítására s a jogszabály megsemmisítésére szorítkozhat, s ezzel döntése joghézagot, esetleg jogbizonytalanságot idézhet elő. Bármilyen legyen is a jogalkotás eredménye, a norma meghozatala után az eljárás felfüggesztését meg kell szüntetni, s az Alkotmánybíróságnak az eljárást befejező, az ügyet lezáró határozatot kell hozni.

3. A jelen államosítási ügyben az eljárás felfüggesztéséről szóló rendelkezés eljárásjogilag ellentmond a határozatnak az alkotmányellenes jogszabályokat megsemmisítő részével.

Az Alkotmánybíróság a határozata 1. és 2. pontjaiban ugyanis teljes egészében megsemmisíti az ott írt jogszabályokat, tehát a jogszabályoknak azokat a rendelkezéseit is, amelyek jogalkotási kötelezettséget állapítottak meg a tulajdonosok kártalanítására, a kártalanítás mértékére és módjára [1952. évi 4. tvr. 10 § (1) bekezdése, 1950. évi 25. tvr. 1. §-a, 1948. évi XXV. tc. 14. §-a és az 1949.

évi 20. tvr. 12. §-a].

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv) 42. § (1) bekezdése szerint - figyelemmel a 40. §-ra - ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg és a jogszabályt megsemmisíti, az a határozat közzétételének napján veszti hatályát. A 43. § (1) bekezdése szerint pedig a jogszabályt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.

A megsemmisített és a megsemmisítéssel hatályukat veszített jogszabályok tekintetében pedig az Alkotmánybíróság eljárása felfüggesztésének már nincs helye, mert az eljárás „kiüresedett”, „tárgytalanná vált”, azaz nincs mit függőben tartani. Ugyanígy a felfüggesztés okának megszűnésével már nincs mit „elővenni”, az Alkotmánybíróság számára már nincs miről dönteni. Valójában már eljárás sincs, mert az érdemi döntéssel - a támadott jogszabályok megsemmisítésével - az ügy lezárult, az eljárás befejezetté vált. Az eljárás felfüggesztése pedig természeténél fogva az érdemi döntéshez való viszonyában a priori; az Alkotmánybíróság mostani határozatában viszont ex post.

4. A felfüggesztés határozati indoka a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tárgyában benyújtott indítványok vonatkozásában az Országgyűlés által már elfogadott, „e témakörbe vágó” un. „kárpótlási” törvény, továbbá az, hogy a Kormány további ezzel összefüggő törvényjavaslatok kidolgozását is kilátásba helyezte. Eszerint a kárpótlás tárgyában hozandó törvények megalkotása, de legkésőbb 1992. április 30. után az Alkotmánybíróság folytatja az eljárást és határoz a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességről vagy annak hiányáról. Az AB tv. 49. § (1) bekezdése alapján azonban a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapíthatóságának két, konjunktíve irányadó feltétele van: az egyik, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a másik, hogy ezzel alkotmányellenességet idézett elő.

Nézetem szerint a jogalkotói feladatot meghatározó (kimondó) jogszabályi rendelkezések megsemmisítésével a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség elsőként idézett feltétele, ti. a jogszabály felhatalmazásán nyugvó jogalkotói kötelezettség megszűnik, és ez a tény abszorbeálja magát az alkotmányellenes helyzetet is.

Elméletileg kétségtől így van ez akkor is, ha az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet a megsemmisítéssel egyidejűleg mondja ki. Még inkább ez a helyzet azonban akkor, ha eljárást a mulasztás tárgyában felfüggeszti. Mivel a jogalkotási kötelezettséget maguk a megsemmisített jogszabályok mondják ki, a felfüggesztés megszüntetésének időpontjában már semmilyen hatályos jogszabály nem lesz, amely e tárgyban jogalkotói kötelezettséget írna elő. Következésképpen ez esetben az Alkotmány-

bíróság a jövőben egyedül olyan határozatot hozhat, hogy mulasztás a törvényi feltételek hiányában nem áll fenn, tehát az indítványokat el kell utasítani.

5. Dogmatikailag járható út egyedül az lenne, ha az Alkotmánybíróság a kártalanítást ígérő jogszabályi rendelkezéseket - kiemelve azokat a megsemmisítendőket közül - hatályukban fenntartaná azzal, hogy az államosítást elrendelő rendelkezések ugyan alkotmányellenesek, de a kártalanítást ígérők már nem azok. Megnyugtató megoldásra azonban egy ilyen határozati konstrukció sem jutna.

5.1. Először is azért, mert a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség másik feltétele, ti. az, hogy az alkotmányellenességet maga a mulasztás idézze elő, ebben az esetben sem állna fenn.

Az Alkotmánybíróság határozatának általam is elfogadott és helyeselt indokai szerint ugyanis az államosítások alkotmányellenessége nem a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítások elmaradása, hanem az Alkotmány 9. § (1) bekezdése (köztulajdon és magántulajdon egyenjogúsága), illetve 13. §-a (a tulajdonhoz való jog biztosítása és védelme, a kivételesség és a közérdek hiánya) miatt áll fenn. Vagyis más megfogalmazásban: a megsemmisített jogszabályokon nyugvó államosításokat az azonnali és teljes kártalanítás se tenné alkotmányossá, tehát az alkotmányellenességet nem a mulasztás idézte elő.

5.2. Másodszor azért sem volna ez az út járható, mert a mulasztás megállapítása és a kártalanítással kapcsolatos jogalkotási kötelezettség elrendelése esetén - nézetem szerint - az Alkotmánybíróság kizárólag az Alkotmány 13.§ (2) bekezdésének megfelelő kártalanítási szabályokat tarthatná alkotmányosnak.

Az Alkotmánybíróság határozata indokolásán végigvonul és hangsúlyozódik az a szempont, hogy az Alkotmánybíróság döntésében csak „az állami tulajdonbavételről szóló hatályos jogszabályoknak a hatályos Alkotmánnyal való viszonyát vizsgálta.” Az Alkotmánybíróság nem is tehetett mást, erre - ahogy ezt a határozat indokolása tartalmazza is - a róla szóló törvény kötelezi. Ha pedig az Alkotmánybíróság az ügy főtárgya - az államosítások alkotmányellenessége - kérdésében a hatályos Alkotmány alapján jár el, a járulékos - a kártalanítási - kérdésekben is csak ezt teheti.

Az az érv, hogy az államosítottaknak azért nem járhat teljes kártalanítás, mert az államosítások nem a mostani Alkotmány hatálya alatt történtek, s a jogszabályok nem is ígértek teljes kártalanítást, nézetem szerint azért nem használható, mert hisz a „korlátozott” ígéret is alkotmányellenes volt; az Alkotmánybíróság éppen erre tekintettel ezeket a jogszabályi szakaszokat is megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság tehát nem teheti meg, hogy döntését az államosítások alkotmányellenessége tekintetében a hatályos Alkotmányra, az azokhoz kötődő kártalanítás kérdésében pedig az alkotmányellenesnek ítélt és ezért megsem-

misített jogszabályokra alapozza. Márpedig a teljes és feltétlen kártalanítás kilátásba helyezése politikailag nyilvánvalóan káros, gazdaságilag pedig teljesíthetetlen és lehetetlen megoldás volna.

6. Végül nyomatékosan utalok arra, hogy az Alkotmánybíróságnak ez a határozata szoros összefüggésben van a 21/1990. (X. 4.) AB határozattal (ún. föld-ügy). Az Alkotmánybíróság e határozatában a következőket mondta ki: „A Kormány által tervezett részleges kártalanításnak kizárólag a méltányosság a jogi alapja: erre a kártalanításra nincs az államnak kötelezettsége, és nincs rá senkinek sem alanyi joga. Ahogy a reprivatizálás nem az államosításból vagy szövetkezetszervezésből következő igény, a kártalanítás sem az, hanem kizárólag a szuverén állami elhatározáson múlik.”

Még szorosabb az összefüggés az államosítások alkotmányossági vizsgálata és az Alkotmánybíróság 16/1991. (IV. 20.) AB határozata között (un. kárpótlási ügy). E határozatában az Alkotmánybíróság az alábbiakat fejtette ki:

A törvényhozás a múltból származó különféle terheket a különféle tulajdonátalakulások során különbözőképpen oszthatja el. Megteheti a törvényhozó azt is, hogy a különböző alapú kötelezettségeket, mint amilyen pl. az államosítási jogszabályok által kilátásba helyezett kártalanítás - mintegy a novatio mintájára - megújítja: új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn lényegét tekintve ugyanazt a tartozást. Ilyen novációt láthatunk az un. kárpótlási törvényjavaslatban is, „ahol az új jogalap a méltányosság. Ez tehát kizárja a régi jogcímekre való hivatkozást.”

Ezt az összefüggést érinti ugyan a jelen határozat, ennek ellenére az alkotmányellenes államosítások miatti állami kártalanítási kötelezettség tekintetében egy függő jogi helyzetet tart fenn.

Márpedig az Alkotmánybíróság az idézett határozatokban foglalt megállapításokkal kerül ellentétbe, ha arra az álláspontra helyezkedik, hogy az alkotmányellenes államosítások kárvallottjainak a kártalanítására ma alanyi joga, az államnak pedig ezzel kapcsolatban jogalkotási és azon alapuló kártalanítási kötelezettsége van.

Természetesen egészen más kérdés, hogy az államot a régi rendben elszenvedett anyagi és egyéb sérelmek - gazdaságilag lehető legteljesebb mértékű - orvoslására morális és humánus szempontok mennyiben kötelezik. Ez azonban már nem az Alkotmánybíróság kompetenciájába tartozik.

Budapest, 1991. május 13.

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos véleménye

1. Az Alkotmánybíróság az indítvány tárgyát képező államosítások ellenében ígért, de elmaradt kártalanítások tárgyában az eljárást a megkezdődött kárpótlási törvényalkotásra hivatkozva függesztette fel. Mivel az államosításért járó kártalanítás illetve a méltányosságból történő "kárpótlás" különböző jogalapok, az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az állam megújíthatja kötelezettségvállalása jogalapját. Ezzel az Alkotmánybíróság a nováció analógiájára hivatkozott, mint ahogy ezt már az államosítás problémájával szorosan összefüggő, a kárpótlási törvény javaslatára vonatkozó 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában is megtette. A nováció fogalmának ilyen használata mögött azonban a rendszerváltás alkotmányosságának egyik fontos problémája rejtve marad. Minthogy a jelen ügyben a nováció ilyen értelmű alkalmazása már az érdemi döntés alapjává vált, szükségesnek tartom annak leszögezését, hogy az állam kötelezettségeinek „megújítása” nem korlátlanul és nem feltétlenül alkotmányos; az állam még rendkívüli történelmi helyzetben sem változtathatja meg tetszése szerint kötelezettségei jogcímét, feltételeit, vagy terjedelmét. Ezért az Alkotmánybíróságnak minden egyes esetben tisztáznia kell, hogy a nováció mintájára történő kötelezettségmódosítások milyen feltételekkel alkotmányosak.

2. Az állam egyoldalú kötelezettségmódosítása során megengedhető a szerződés megújítására való hivatkozás. Az ok a problémamegoldás módjának azonos volta, az, hogy az eredeti kötelelem megszűnik, és annak tartalmát, a kívánt változtatásokkal, egy új kötelemben „öntik át” (ahogy a novatio római jogi definíciója ezt érzékletesen kifejezi). Minden további analógia a szerződéses nováció és az állam kötelezettségvállalása között azonban félrevezető lenne.

Így különösen nem lehet az államosítási kártalanításokkal kapcsolatos dogmatikai nehézségeket a nováció útján megkerülni. Ebben az ügyben a kártalanítási kötelezettség megszűnése is, de a teljes kártalanítás is levezethető lenne részben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43.§-ának lehetséges értelmezései, részben pedig a jelen ügyben felmerülő további, ügydöntő értelmezési kérdések miatt. Ilyen probléma például az, hogy „jogviszony”-e a jogszabályi kötelezettségvállalás a 43. § (2) bekezdése alkalmazásában; fenmarad-e ez a kötelezettség az alapjogszabály megsemmisítése ellenére, éppen mert még nem teljesítették, azaz mások-e a megsemmisítés következményei mulasztás megállapítása esetén; megnyíltak-e a tulajdonelvonás tényével kártalanítási igények.

Az értelmezésnek alkotmányos eredményre kell vezetnie. Eldöntendő alkotmányossági kérdés például, hogy egyrészt összeegyeztethető-e a jogállamiság elvével, ha tulajdonelvonások kártalanítás nélkül maradnak; másrészt, hogy ez az elv megköveteli-e ma a teljes kártalanítással járó terhek vállalását. A nováció alkalmazása e problémát csak látszólag oldja meg, hiszen ugyanezek a kérdések

visszatérnének a nováció alkotmányosságának elbírálásánál.

3. A nováció az 1948-1952 közötti államosításokért ígért, de nem teljesített kártalanítások ügyében ezeknek az államosításoknak rendkívüli volta miatt megengedhető.

Ezen államosításokat nem lehet úgy tekinteni, mint a jogállamban megengedettek és szokásosokat, amelyek esetében a legitimáló „közérdek” pl. egyes iparágak szanálása, bizonyos közszolgáltatások fenntartása, vagy akár a külföldi tőke visszaszorítása lehet. Az 1948-1952 közötti államosítási törvényeket csakis összességükben ítéldhetjük meg; így lesz nyilvánvaló a szerepük az akkori rendszerváltásban, és lesz nyilvánvaló alkotmányellenességük amiatt, hogy nem kivételes, hanem átfogó és rendszeres intézkedések voltak, amelyek egy ma alkotmányosan védett tulajdoni forma, a magántulajdon felszámolására irányulnak. Ezért a kártalanítás elmaradása lényegükhöz tartozott: méltányos kártalanítás éppen az államosítások célját hiusították volna meg. A vizsgált államosítások tehát nem szokványos államosítások voltak, s alkotmányellenességük éppen ebből származik.

A nováció megengedhetősége megítélésénél figyelembe kell venni azt is, hogy a kártalanítás egy újabb rendszerváltásban, az alkotmányosság helyreállítása során merült fel, amikor tehát más kötelezettségeknek is eleget kell tenni, s a rendszerváltásból folyó terhek és előnyök elosztásának is alkotmányosnak kell lennie. Tekintettel kell lenni arra is, hogy a kártalanítás viszonylag önállósult az államosítások alkotmányosságának alapkérdésétől; teljesítése nem tenné alkotmányossá az államosítást, s elmaradása nem érinti az állam tulajdonszerzését. A kártalanítás így mint egy kötelmi viszony még teljesítetlen oldala szerepel. Ez indokoltá teszi az időmúlásnak, s a körülmények változásának figyelembe vételét is.

Nem tekinthető eleve alkotmányellenesnek az, ha az ügyben vizsgált államosítási kártalanítások kapcsán a szokványos államosítások esetére szóló garanciák helyett a tulajdon védelméről és más alkotmányos alapelvek érvényesüléséről - a sajátos körülmények okán - a törvény más módon gondoskodik. A nováció az adott esetben alkalmas és megengedett eszköz arra, hogy a törvényhozó az államosítások akkori, és felülvizsgálatuk mostani rendkívüli voltára és körülményeire tekintettel legyen. Másrészt, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése jogkövetkezményeinek általános szabályai szerint az ügy rendkívüli voltából folyó szempontokat nem érvényesíthetné, e szempontok megfelelő súlya estén az e szabályoktól független megoldást elfogadhatja.

4. Maga a megújítás azonban nem sérthet alkotmányos jogot vagy elvet. Ha az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás garanciája (Alkotmány 13.§ (2) bekezdés) a nováció folytán a negyven évvel ezelőtti ígért kártalanításra nem

is érvényesül, az akkori államosítások különleges jellege nem zárhatja ki a tulajdonjog védelmét, amelyet a 13.§ (1) bekezdése az állam kötelességévé tesz. Hasonlóan érvényesülnie kell a diszkrimináció tilalmának is. A tulajdon védelme és a jogállamiság elve alapján az államnak kötelessége minden egykori államosításból folyó kötelezettségét - akár megújítás révén is - rendezni, úgy hogy közben az érintettek egyetlen csoportja se kerüljön hátrányba. Az egyes vonatkozó törvények alkotmányosságát csak konkrét vizsgálatuk döntheti el.

Az államosítási kártalanítások ügyében az Alkotmánybíróság csak a nováció elvi megengedhetőségének kérdésében döntött. A mulasztási igények elbírálását azért volt indokolt felfüggesztetni az első novációt tartalmazó, és továbbiakra kötelezettséget vállaló kárpótlási törvény elfogadása után, hogy az Alkotmánybíróság kötelezettségek megújításának alkotmányosságát az eredeti ügy folyamatban tartásával ellenőrizhesse.

Budapest, 1991. május 13.

Dr. Sólyom László s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 91/E/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 53. számában

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény aggályosnak tartott rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata iránti indítványa alapján - dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot.

I.

A tulajdonviszonyok rendezése érdekében az állam által 1949. június 8-a után az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló, az Országgyűlés 1991. április 24-i ülésén elfogadott törvény (a továbbiakban: törvény) egyes rendelkezései vonatkozásában az Alkotmánybíróság az indítvány kérdései sorrendjében a következőket állapítja meg:

a) A törvény 1. §-a - kivéve az 1949. június 8-i időpontról szóló rendelkezést - nem alkotmányellenes.

b) Önmagában nem alkotmányellenes az, hogy ez a törvény nem rendelkezik a nem tulajdoni kárt, hanem egyéb vagyoni kárt, vagy anyagi kihatású sérelmet szenvedettek kárpótlásáról.

Nem alkotmányellenes az, hogy a törvény 2. § (2), (3) és (4) bekezdése a meghalt jogosult leszármazói és házastársa számára biztosít kárpótlási igényt.

c) Alkotmányellenes az a különbség, amely a törvény 4.§ (2) és (3) bekezdése szerint az igényelt földtulajdon és az egyéb javak között a 100%-os kárpótlás értékhatára nézve fennáll. Alkotmányba ütközik továbbá az a különbségtétel, amely a kárpótlás eltérő számítási módjából adódóan a földtulajdon esetében teljes természetbeni helyreállításra vezethet, míg a kárpótlási jegyek egyéb felhasználásával csupán olyan részleges kárpótlás érhető el, amely az elvesztett tulajdoni tárgy mai értékét meg sem közelíti.

d) Nem alkotmányellenes az, hogy a tulajdonban esett sérelmek kárpótlásáról nem egyetlen átfogó törvény rendelkezik.

A törvény 25.§-a határozatlan tartalma miatt alkotmányellenes. Ennek folytán a törvény 1. §-ában az 1949. június 8-i határidő meghatározása is alkotmányellenes. Ezek a rendelkezések azzal tehetők alkotmányossá, hogy a törvény meghatározza azokat a jogszabályokat, amelyek alkalmazása alapján bekövetkezett tulajdoni sérelmek kárpótlására törvényeket kell hozni, és megjelöli az ezek megalkotására szabott végső határidőt.

e) A törvény 7. § (2) bekezdése alkotmányellenes a törvény hatálybalépésekor az önkormányzatok tulajdonában lévő lakások tekintetében; nem alkotmányellenes azokat a lakásokat tekintve, amelyek a törvény hatálybalépése után kerülnek önkormányzati tulajdonba.

f) Önmagában nem alkotmányellenes a kárpótlási törvényen alapuló, a termelőszövetkezeteket terhelő vételi jog.

II.

A törvény egészének - az indítványban konkrétan megjelölt egyes rendelkezésein túlmenő - vizsgálatára irányuló indítványt, továbbá annak vizsgálatát, hogy a törvény egyes rendelkezései a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel ellentétben állnak-e, az Alkotmánybíróság visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közlésezi.

INDOKOLÁS

I.

A)

„Figyelemmel a különböző államosítási törvények esetleges alkotmányellenességének részben vagy egészben történő megállapítására (függetlenül attól, hogy ez a törvények visszaható hatállyal való megsemmisítését jelenti-e vagy sem), megfelel-e az alkotmányosság elveinek a kárpótlási törvény azon szabályozási koncepciója, hogy az állam nem jogi igényeket elégít ki, hanem a törvény általános indokolásában foglaltaknak megfelelően "erkölcsi kötelezettség-

ként”, lényegében tehát „méltányosságból” juttat „részleges kárpótlásként” javakat a kedvezményezetteknek. Alkotmányos-e továbbá a tulajdon visszajuttatásának (ún. reprivatizáció) törvénnyel történő kizárása, amire a kárpótlási törvény indokolása többször utal? Ha pedig részben vagy egészben kártérítési, vagy jogalappal bíró kártalanítási igények kielégítéséről van szó, a törvényhozó szabadsága a különféle személyi és tárgyi megkülönböztetésekre jóval kisebb alkotmányossági szempontból, mint méltányossági alapon nyugvó kárpótlás esetén.”

1. Az Alkotmánybíróság kizárólag a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességéről foglalhat állást; a törvény szabályozási koncepciójával, illetve indokolásával kapcsolatos alkotmányossági aggályokat tehát annyiban bírálhatja el, amennyiben ezek a törvény szövege alapján is felvethetők. Az Alkotmánybíróság a törvény aggályosnak tartott rendelkezéséről csakis az indítványban felvetett szempontból mond véleményt. Az idézett kérdés vonatkozásában az Alkotmánybíróság a törvény 1.§-át és 1. számú mellékletét vizsgálta; s a törvény indokolását, amely nem a törvényt elfogadó Országgyűlés, hanem az azt előterjesztő Kormány véleményét tartalmazza, csupán az értelmezés során vette figyelembe.

A törvény 1.§-a szerint a törvény alapján részleges kárpótlás illeti meg azokat a 2.§-ban meghatározott természetes személyeket, akiknek magántulajdona az 1949. június 8-át követően alkotott, az 1. sz. mellékletben felsorolt jogszabályok alkalmazása által sérelmet szenvedett.

Az így okozott károkat nevezi a törvény preambuluma és címe is „igazságtalanul okozott károknak”. A mellékletben megadott jogszabályok „alkalmazása által” okozott károk körében a törvény nem különböztet az e jogszabályok betartásával illetve az alkalmazásuk során jogszabályellenesen okozott károk között. Ugyancsak nem tesz különbséget a törvény aszerint, hogy egyes jogszabályok kártalanítási kötelezettséget írtak elő, mások nem. A kárpótlás jogalapját a törvény külön nem jelöli meg.

A fentiek szerint az alkotmányossági aggályra adandó válasz előfeltétele bizonyos jogi összefüggések helyreállítása. Különösen tisztázandó, hogy a kárpótlás alapja valóban a „méltányosság”-e, igaz-e, hogy „nem jogi igényeket elégít ki” az állam. Tisztázni kell továbbá, hogy mi az összefüggés az „igazságtalanul okozott károk orvoslása” és a törvény egyéb céljai között, ugyanis az egyes rendelkezések alkotmányossága ebből kiragadva nem ítéltető meg.

2. A törvény célja a preambulum szerint kettős: „az elmúlt rendszer által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk orvoslása”, úgy, hogy egyben megtörténik a „tulajdonviszonyok rendezése”, s ezáltal megteremtik a forgalmi viszonyok és vállalkozások biztonságát.

Ennek eszköze a részleges kárpótlás mindazok részére, akiknek tulajdona a

törvény mellékletében felsorolt jogszabályok alkalmazása által sérelmet szenvedett (1.§).

A törvény koncepcióját tartalmazó 1.§ indokai valójában a törvény általános indokolásában találhatók. Eszerint a „modern piacgazdaságnak megfelelő stabil tulajdoni viszonyok kialakítása, és a tulajdoni állapotok bizonytalanságának felszámolása érdekében” nem reprivatizációval, hanem részleges vagyoni kárpótlással orvosolják a magántulajdonban okozott sérelmeket; ezt a megoldást indokolja továbbá a nemzet jelenlegi anyagi teherbíróképessége és az a körülmény is, hogy a nem-tulajdonosok is elszenvedtek anyagi kihatású sérelmeket a múltban, amelyeknek még részleges orvoslására sincs mód. Az általános indokolás kiemeli, hogy „a rendszerváltással összefüggésben a volt tulajdonosok részéről erőteljes igény jelentkezett a magántulajdonban igazságtalanul okozott egykori sérelmek, károk orvoslására”, s hogy az állam „erkölcsi kötelessége” a vagyoni sérelmet szenvedettek anyagi kárpótlásáról való gondoskodás.

A törvény 1.§-a tehát önmagában nem zárja ki sem a reprivatizációt, sem a teljes kártalanítás lehetőségét. Az indokolásból derül csak ki, hogy az előterjesztő a részleges kárpótlást a tulajdoni sérelmek végleges elintézésének szánja; továbbá, hogy ezt az állam erkölcsi kötelesség teljesítéseként, tehát nem jogi kötelezettség alapján nyújtja. Az ugyancsak a kárpótlási törvény tárgyában folyamatban volt 952/A/1991. ügyben (lezárva a 16/1991. (IV. 20.) AB határozattal, a továbbiakban: 2.ABh) az igazságügyminiszternek az Alkotmánybírósághoz intézett beadványa (4.old.) éppúgy, mint a jelen ügyben előterjesztett álláspontja (1.old.) adottnak veszi, hogy az államnak nincs jogi kötelezettsége a tulajdonelvonások miatti kártalanításra, illetve senkinek nincs alanyi joga tulajdona visszaállítására.

2.1. A fentiek szerint a törvény egyik alapgondolata az, hogy az „igazságtalanul okozott” tulajdoni károkat az állam méltányosságból orvosolja. Az „igazságtalanság” kritériuma igen eltérő jogi megítélésű tulajdonváltozásokat von egységes megítélés alá. A törvény 1. számú mellékletéből tűnik ki, hogy egyrészt a negyvenes évek végén és az ötvenes évek elején lefolytatott államosításokról; másrészt a földosztást követő birtokrendezéssel, majd a földfelajánlással, illetve a mezőgazdasági termelészövetkezetek megszervezésével és a termelészövetkezeti tulajdon megteremtésével kapcsolatos sokféle tulajdonmozgásról; harmadrészt néhány, végső soron politikai indíttatású állami ingatlan-tulajdonszerzésről van szó, mint pl. az ún. disszidensek vagyonának esetében.

A kárpótlás alapjául megjelölt jogszabályok között szereplő államosítási jogszabályok szerint az államosítás kártalanítás ellenében történik, úgy, hogy a kártalanítás módjáról és mértékéről külön jogszabály fog rendelkezni. Ezeket a kártalanítási jogszabályokat nem alkották meg. Az Alkotmánybíróság már a jelen eljárás előzményét képező 21/1990. (X. 4.) AB határozatában (a továbbiakban: 1. ABh) utalt arra, hogy folyamatban van előtte különböző államosítási jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata. Sem a törvényjavaslat, sem a törvényhozás nem

volt figyelemmel arra, hogy az államosítási kártalanítások elmulasztásának az új Alkotmány alapján levont következményeit és a politikai jóvátétel részét képező, az „igazságosságon” nyugvó kárpótlást össze kell egyeztetni. Az Alkotmánybíróság a törvény elfogadásával körülbelül egy időben mondta ki az államosítási jogszabályok alkotmányellenességét. (27/1991. (V. 20.) AB határozat, a továbbiakban: 3.ABh.) Az Alkotmánybíróság az államosítási kártalanítások kérdésében az eljárást felfüggesztette, de az indokolásban egyértelművé tette, hogy az államosítási jogszabályokban kilátásba helyezett kártalanítási kötelezettséget fennállónak tekinti. Az államnak az államosításokkal okozott „igazságtalanság” körében tehát jogi kötelezettsége van a kártalanításra.

A termőföld-tulajdon állami tulajdonba vételével kapcsolatban is számos jogszabály alkotmányosságának vizsgálata folyik az Alkotmánybíróság előtt, ezek egy része a törvény mellékletében is szerepel, más része ezeknek előzményét képezi. E jogszabályok is rendszerint előírnak kártalanítási kötelezettséget, amelyek egy részének teljesítését később jogszabállyal felfüggesztették vagy érvényesítését kizárták. Az Alkotmánybíróság döntésétől függően tehát a föld állami tulajdonba vételét elrendelő jogszabályok egy részével kapcsolatban az államnak szintén jogi kötelezettsége lehet a kártalanítás.

A 2.ABh-ban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a törvényhozó - különböző alapú kötelezettségeit mintegy a nováció mintájára megújítva - új jogcímen, új terjedelemben és új feltételekkel tartja fenn lényegét tekintve ugyanazt a tartozását. Ilyen új jogalapot látott az Alkotmánybíróság a törvényben.

A „méltányosság” a törvény megalkotásának egységes motívuma. Ugyanakkor a törvény által konstituált egységes kárpótlási jogalap mögött egyes esetekben más kártalanítási kötelezettség áll, s ilyenkor vizsgálni kell azt is, hogy ennek a kárpótláshoz való viszonya alkotmányosan rendezett-e.

2.2. A törvény másik célja a „tulajdonviszonyok rendezése”.

„A tulajdonviszonyok rendezése” alkotmányos feladat, mivel az Alkotmány preambuluma célul tűzi ki a szociális piacgazdaságot. Ez a tulajdonrendezés egyben olyan komplex folyamat, amelyben mind a „múlt lezárásának”, mind a múlt rendszer alapját képező társadalmi tulajdon átalakításának, mind az új tulajdonszerzéseknek alkotmányosnak kell lenniük, mégpedig a volt, a jelenlegi és a jövőendő tulajdonosok szempontjából egyaránt. Mindezek az aspektusok csakis összefüggésükben bírálhatók el; másrészt éppen e „tulajdonrendezésnek” az összefüggésekben látható rendkívüli, egyszeri történelmi volta maga is lényeges szempontja az egyes megoldások alkotmányossága megítélésének.

3. A kárpótlási törvény csupán része e folyamatnak. Mivel megalkotása során a törvény tárgykörében releváns jogi szempontot, ti. az állam kártalanítási kötelezettségét figyelmen kívül hagyták, másrészt mert különböző indítványok folytán a tulajdonrendezésnek ezzel a vonatkozásával az Alkotmánybíróságnak fog-

lalkoznia kellett, az Alkotmánybíróságra hárult az a feladat, hogy a „tulajdonviszonyok rendezése” említett összefüggéseit alkotmányossági szempontból értékelje, s a tulajdoni rendszerváltás koherens jogi megalapozását megkezdje. Erre az adott alkalmat, hogy a privatizálás, a reprivatizálás és a kártalanítás problémája először elvi síkon, absztrakt alkotmányértelmezésként került az Alkotmánybíróság elé, majd a kárpótlási törvény kapcsán módja nyílt további elvi állásfoglalásra, s a jelen ügyben határoz a törvény egyes rendelkezései alkotmányosságáról. Ezzel egyidejűleg vizsgált az Alkotmánybíróság több 1948 és 1952 közötti államosítási jogszabályt. E körülmények folytán az Alkotmánybíróság saját határozatai által is következetességre készítetve, s ugyanakkor a napi politikától függetlenül reflektált alkotmányossági szempontból a tulajdonrendezés eseményeire. A tulajdoni rendszerváltás így lépésről lépésre körvonalazódó alkotmányos kerete az Alkotmánybíróságot is köti.

Az Alkotmánybíróság eddigi fontosabb megállapításai a következők:

3.1. Az Alkotmánybíróság az 1. ABh-ban kimondta, hogy a személyeknek az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti megkülönböztetését jelenti, tehát alkotmányellenes az, ha alkotmányos indok hiányában egyes személyek volt tulajdonát aszerint, hogy mi volt a tulajdon tárgya, reprivatizálják, másokét viszont nem. E határozatában az Alkotmánybíróság nem talált alkotmányos indokot arra, hogy a volt földtulajdonosok természetben visszakapják tulajdonukat, míg más korábbi tulajdonosok csupán részleges pénzbeli kárpótlásban részesülnek.

A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság az adott esetre alkalmazva igen részletesen kifejtette a pozitív diszkrimináció megengedhetőségének feltételeit.

Ugyanebben az ügyben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 13.§-át értelmezve kimondta, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a mezőgazdasági termelészövetkezeteknek a tulajdonukban lévő termőföldhöz való jogát is. Nincs tehát alkotmányos lehetőség arra, hogy a termelészövetkezetek földtulajdonát bár törvény rendelkezése alapján, de azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás nélkül elvonják (az adott esetben eredeti tulajdonosuk részére).

3.2. A 2. ABh-ban az Alkotmánybíróság már a kárpótlási törvényjavaslat rendelkezései kapcsán felmerült lényegesebb alkotmányossági kérdésekben foglalt állást, anélkül, hogy egyes rendelkezések alkotmányellenességéről döntött volna.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a reprivatizációt elvető, s minden volt tulajdonosnak részleges vagyoni kárpótlást nyújtó szabályozási koncepción belül a törvényhozó szabadsága a részletekben való megkülönböztetésre igen nagy, mindenekelőtt azért, mert nem eleve jogosultakat különböztet meg. Ekkor a pozitív diszkrimináció elvi határain belül csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz ne minősüljön önkényesnek.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy elvileg és önmagában nem alkotmányel-

lenes az, ha a törvény a termőföldnek, mint a kárpótlás korlátozottan rendelkezésre álló, és sajátos jogi helyzetű fedezetének elosztását a kárpótlás alapjául szolgáló egyéb vagyontól eltérően állapítja meg.

A termelőszövetkezetekkel szemben a törvényben bevezetendő vételi joggal kapcsolatban az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy az nem az Alkotmány 13.§ (2) bekezdése alá tartozó tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog olyan korlátozása, amelynek alkotmányosságát az Alkotmány 13.§ (1) bekezdése és a 8.§ (2) bekezdése szerint kell elbírálni. A vételi jog alkotmányosságát az Alkotmánybíróság szerint a társadalmi tulajdon lebontása mint alkotmányos feladat összefüggéseiben kell vizsgálni.

Ezzel a követelménnyel kezdte meg az Alkotmánybíróság az arra vonatkozó elvi tételek kialakítását, hogy a rendszerváltás egyszeri, sajátos történelmi követelményei hogyan valósíthatók meg alkotmányosan, a jogfolytonosság alapján maradva. Az Alkotmánybíróság kimondta: nincs alkotmányos akadálya annak, hogy a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket és az 1989. október 23-ai alkotmánymódosítás folytán esedékessé vált kötelezettségeket is elosszák azok között, akik a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerzik. (Ilyen ingyenes szerzők lesznek pl. az önkormányzatok, illetve azok a tsz-tagok, akik között az új szövetkezeti törvény a tsz-tulajdont magántulajdonként fel fogja osztani. Szóbajöhető teher pl. az államosítási kártalanítás, vagy a szövetkezeti tulajdont gyarapító tulajdonelvonások következményei.)

Az Alkotmánybíróság már fentebb idézett megállapítása utalt arra, hogy a törvényhozó az állam kötelezettségeit a nováció mintájára megújíthatja, ezúton lehetővé téve a múlt rendszerből eredő kötelezettségeknek a fennálló jogi és gazdasági körülményekhez való alkalmazását és különösen azt, hogy kizárja a régi jogcímekre való hivatkozást.

3.3. A 3.ABh alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az 1948 és 1952 közötti államosítási jogszabályokat. Az Alkotmánybíróság függőben tartotta a kártalanítási rendelkezések elbírálását. Az indokolásban kimondta, hogy egyrészt az államosítási jogszabályokban kilátásba helyezett kártalanítási kötelezettségeket továbbra is fennállónak tekinti, másrészt elismeri az állam jogát e kötelezettségek megújítására, s ezzel összefüggésben - mivel a kártalanításról való döntést a kárpótlási törvényhozás megindulására tekintettel függesztette fel - nem zárta ki a kárpótlási törvénnyel nyújtott kárpótlások teljesítésként való elismerését.

Az állam kötelezettségeinek „megújítása” nem feltétel nélkül alkotmányos. Az államosításokért ígért, de elmaradt kártalanítások ügyében a nováció módszerének alkalmazása azért engedhető meg, mert ha ezeket összességükben tekintjük, látható, hogy nem szokványos államosítások voltak, hanem a magántulajdon módszeres felszámolására irányultak. Arra is figyelemmel, hogy a kártalanítás az

alkotmányosság helyreállítása során történik, amikor a rendszerváltásból folyó terhek és előnyök elosztásának is alkotmányosnak kell lennie, nem eleve alkotmányellenes az, hogy a kártalanítás kapcsán a törvény az alkotmányszerű államosítások esetére szóló garanciák helyett a tulajdon védelméről és más alkotmányos alapelvek érvényesüléséről más módon gondoskodik. Az adott esetben a nováció módszere alkalmas és megengedett eszköz arra, hogy a törvényhozó az államosítások akkori és felülvizsgálatuk mostani rendkívüli voltára és körülményeire tekintettel legyen. Maga a megújítás azonban nem sérthet alkotmányos jogot vagy elvet. Ezért a tulajdon védelme és a jogállamiság elve alapján az államnak kötelessége minden egykori államosításból folyó kötelezettségét - akár megújítás révén is - rendezni, úgy, hogy eközben az érintettek egyetlen csoportja se kerüljön hátrányba.

4. A fentiek alapján a törvény 1.§-a és 1. sz. melléklete - az 1949. június 8-i időpontról szóló rendelkezés kivételével, lásd d) pont - nem alkotmányellenes. Értelemszerűen nem alkotmányellenes a bennük kifejezésre jutó koncepció sem. A törvény egységes jogalapot teremt kárpótlás követelésére a hatálya alá tartozók részére. Az „erkölcsi kötelezettségből” adott jogi igények mögött az esetek jelentős részében az államnak egy korábbi, más jogalapból származó jogi kötelezettsége áll a károsult kártalanítására. Ilyen kötelezettségek fennállását az államosítási jogszabályok alapján az Alkotmánybíróság is megállapította; hasonló jogi kötelezettség a termőföld elvonásáról rendelkező jogszabályok tekintetében az Alkotmánybíróság vizsgálata eredményeképpen valószínűsíthető. Mivel mindazok a rendkívüli körülmények és megfontolások, amelyekre tekintettel a Alkotmánybíróság az államosítási kártalanítással kapcsolatban alkotmányosan megengedhetőnek tartotta a kötelezettség megújítását és a részleges kárpótlással való teljesítését, a törvénnyel érintett többi kártérítési és kártalanítási kötelezettségre is érvényesek, a nováció módszerének alkalmazása önmagában nem alkotmányellenes.

A kötelezettségek megújítása révén közös jogalapja lesz az eredetileg is jogi kötelezettségen alapuló, s a törvény által, korábbi kötelezettség fennállása nélkül adott kárpótlási igényeknek.

A nováció módszere kizárja a régi jogcímekre való hivatkozást. Mivel a nováció alkotmányosan megengedett, nincs értelme vizsgálni, hogy az érintett tulajdoni károk körében egyáltalán volt-e, vagy keletkezhetett-e igény a reprivatizációra.

Az, hogy az Alkotmánybíróság az adott ügyben a nováció módszerét alkotmányosan megengedhetőnek tartotta, nem jelent állásfoglalást abban, hogy a kártalanítási kötelezettségek tényleges megújítása nem sérti-e az Alkotmányt. Erre a kérdésre csak a kárpótlási törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálata adhat választ.

B)

„A kárpótlásban részesülők személyi körének a törvényben történt meghatározása (2.§) megfelel-e az ún. pozitív diszkrimináció elvének, nem áll-e ellentétben az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt jogegyenlőség alkotmányos alapjogával. Ezen belül különösen az anyagi kihatású, nem vagyoni kárt szenvedettek kihagyása alkotmányos-e, valamint a törvényes öröklés Polgári Törvénykönyvben foglalt szabályaitól - a kárpótlásra való jogosultság szempontjából - történt eltérés nem ütközik-e az Alkotmány 14.§-ával.”

1.1. A jelen vizsgálat előzményét képező, az 1.ABh-val lezárt ügyben a Kormány teljes kártalanítási és reprivatizációs koncepciója az Alkotmánybíróság elé került. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában tekintetbe vette, hogy a tervezett kártalanítás alapja nemcsak az elvesztett tulajdon, hanem az elszenvedett sérelmek általában. Időközben az Országgyűlés 19/1989. (XI.1.) és 20/1989. (XI.1.) OGY. határozataival felhatalmazást adott a törvényt sértő elítélések, internálások és kitelepítések áldozatainak kártalanítására, illetve az internált és kitelepített személyek sérelmeinek orvoslására. E határozatok végrehajtásáról a Kormány több rendeletben intézkedett. Megállapítható tehát, hogy a jelen kárpótlási törvény a politikai jóvátételt szolgáló, s ezen belül az anyagi orvoslást is nyújtó intézkedések folyamatába illeszkedik. Az alkotmányossági aggály a tekintetben merült fel, hogy nem jelent-e alkotmányellenes hátrányos megkülönböztetést az, hogy a törvény csak a tulajdonukban kárt szenvedetteket kárpótolja, miközben kihagyja „az anyagi kihatású, nem vagyoni kárt szenvedetteket”. Ez utóbbi körrel a törvény általános indokolása mint a tulajdonnal nem rendelkező, de a mai életviszonyokra is kiható anyagi sérelmet szenvedett személyekről szól, s megállapítja, hogy sérelmeik orvoslására még részlegesen sincs mód.

Jogi kötelezettsége nincs az államnak arra, hogy a múlt rendszerben bármilyen sérelmet szenvedetteket, vagy akár csak az anyagi kihatású sérelmet szenvedetteket csupán a hátrányok ténye miatt bármilyen elégtételben, s különösen anyagi juttatásban részesítse. Tekintettel arra, hogy különféle elégtételi intézkedések indultak meg, a kedvezményezettek körét és a juttatások mértékét tekintve is elvileg fennáll a tiltott megkülönböztetés lehetősége. Mivel nem eleve jogosultakról van szó, csupán önkényes megkülönböztetésük alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróságnak most abban kell döntenie, hogy van-e ésszerű indoka annak, hogy a jóvátételi folyamatban a vizsgált törvény a tulajdonukat elvesztettekre korlátozódik.

1.2. Sem azoknak a körét, akiket az indítvány szerint a kárpótlási törvény hátrányos helyzetbe hoz, sem sérelmeik természetét és mértékét nem lehet meghatározni. Gyakorlatilag mindenkire érvényes lehet, aki a múlt rendszerben Magyarországon élt, hogy noha tulajdonát nem vonták el, „anyagi kihatású

sérelem" érte. Tekintettel a kárpótlásra fordítható fedezet korlátozottságára és az ország gazdasági helyzetére, nem önkényes az, hogy az anyagi kihatású sérelmek orvoslására általános jelleggel most nem került sor.

Ugyancsak nem önkényes annak a csoportnak a kiválasztása, amelyet a törvény kárpótlásban részesít. Az Alkotmánybíróság fent rámutatott arra, hogy a törvénnyel érintett volt tulajdonosok jelentős részével szemben az államnak jogi kötelessége volt a kártalanításra. E kötelességek teljesítését a rendszerváltás után nem lehet tovább sem hallgatólagosan mellőzni, sem esetleges felfüggesztésük és végrehajthatatlanságuk fölött alkotmányossági vizsgálat nélkül átsiklani. Az államosítások és földelvonások károsult tulajdonosainak kártalanítását tehát rendezni kellett, ennek elmaradása sértené a tulajdon védelmét és a jogállamiság elvét. Ezt a kárrendezést a törvényhozás a kötelezettségek megújításával alkotmányosan megoldhatja. Ésszerű, hogy az új jogcímen történő kárpótlásba bevonja a törvény azt a tulajdonosi csoportot is, amelynek földtulajdona a kötelező megváltással került termelőszövetkezeti tulajdonba. A kárpótolt tulajdonosok csoportképző ismérve az, hogy tulajdonukat a magántulajdonnak társadalmi tulajdonba vétele során, jogszabály erejénél, vagy jogellenes végrehajtásánál fogva veszítették el. A volt tulajdonos szempontjából mindegy volt az elvonás jogi eszköze és az új tulajdonos kiléte is (a föld egy része később állami tulajdonból került szövetkezeti tulajdonba). A volt tulajdonosok köre tehát nem önkényesen kialakított csoport, s az eredetileg kártérítésre jogosultak körének kiegészítése a fenti ismérvek alapján szintén ésszerű volt.

1.3. A törvény céljának kettőssége is ésszerűvé teszi a kárpótoltak körének a tulajdonosokra korlátozását. A „tulajdonviszonyok rendezése” első lépéseként, azaz a társadalmi tulajdonnak magántulajdonná, önkormányzati tulajdonná stb. átalakítása előtt a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából még esedékes kötelezettségek rendezése nem önkényes. Így az ezzel közvetlenül érintett tulajdonosok csoportjának megkülönböztetése más, közvetetten érintettekkel szemben nem alkotmányellenes.

1.4. A törvény személyi hatálya alkotmányosságának megítélése nem választható el az időbeli hatálytól. Erről az Alkotmánybíróság a d) pont alatt foglalt állást, de itt is megjegyzi, hogy az anyagi jóvátétel különböző formáiban részesülők közötti különbségek alkotmányosságáról véleményt formálni csak a konkrét szabályozás ismeretében, a folyamat lezárása után lehet. Elvileg alkotmányellenes lehet, ha egy részszabály később ki nem egyenlíthető megkülönböztetést vezet be - pl. fedezeti alapot pótolhatatlanul elvon. A jelen törvényben az Alkotmánybíróság ilyen veszélyt nem látott. Ugyanez vonatkozik azokra a tulajdonosokra is, akik nem esnek a törvény 2.§ (1) bekezdésében meghatározott körbe.

1.5. A fentiek alapján nem alkotmányellenes az, hogy a törvény nem rendelkezik a nem tulajdonukban, hanem egyébként vagyoni kárt, vagy anyagi kihatású sérelmet szenvedettek kárpótlásáról.

2. Ha a kárpótlásra jogosult meghalt, a kárpótlásra a törvény szerint leszármazója, ennek hiányában házastársa tarthat igényt, olyan szabályok szerint, amelyek a törvényes öröklés rendjétől eltérnek. [2. § (2), (3) és (4) bekezdés.]

2.1. A törvény azokra az igényekre vonatkozik, amelyeket maga alapoz meg. Mint az Alkotmánybíróság fent rámutatott, a nováció kizárja a régi jogcímekre való hivatkozást. Mivel a törvénnyel érintett kártalanítási kötelezettségekkel kapcsolatban a nováció alkotmányosan megengedett, az örökléshez való jogot sem sérti. Ezért nem kell vizsgálni azt, hogy a már a kárpótlási törvény előtt is kártalanításra vagy kártérítésre jogosultak közül kiknek volt olyan követelése, amely a polgári jog szabályai szerint vagyona részét képezte, s így örökölhető volt. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az állam jogszabályban előírt kártérítési kötelezettsége legtöbbször nem alapozott meg alanyi jogot a kártalanítás követelésére, mert a kártalanítás módjának és mértékének szabályozása elmaradt.

2.2. A törvény szerint kárpótlásra jogosult hozzátartozók nem öröklük a kárpótlásra való igényt, hanem azt a törvénynél fogva szerzik meg. Az örökléshez való alkotmányos jog (Alkotmány 14.§) és a kárpótlási törvény 2.§-a között tehát nincs releváns összefüggés. A törvényes öröklésnek a Polgári Törvénykönyv szerinti szabályaitól való eltérést tartalmilag ezért, formailag pedig azért nem vizsgálja az Alkotmánybíróság, mert törvények közötti összeütközés nem tartozik hatáskörébe.

3. Nem alkotmányellenes tehát a törvény 2.§ (2), (3) és (4) bekezdése, amely a meghalt jogosult leszármazóinak és házastársának kárpótlási igényét szabályozza.

C)

„A kárpótlás nagyságának és módjának törvényben történt szabályozása, a törvényben alkalmazott különböző megkülönböztetések részben a sérelmet szenvedett tulajdon tárgyai között, részben a tulajdon mértéke szempontjából (3-4.§, 13.§, 2. számú melléklet), megfelelnek-e az alkotmányosság alapelveinek.”

1. A törvényhozó a kár és a kárpótlás mértéke meghatározása tekintetében nagy szabadsággal rendelkezik, mivel a juttatás új, egységes jogalapját a méltányosság figyelembevételével maga teremti meg. A kár és a kárpótlás kiszámításának módszere - a kár mértékének átalányértéken való számítása, a kárpótlás mértékének sávós degressziója, valamint a kárpótlás felső határának meghatározása - önmagában nem alkotmányellenes.

2. A kár mértéke kiszámításánál a törvény más-más átalányértéket rendel

figyelembe venni az ingatlanokra (lakás, üzlet, műhely és üres belterületi telek), a vállalatokra, illetve a termőföldre. Az átalányértéket a törvény a lakás és más ingatlan esetén négyzetméterenként (és az ingatlan fekvése szerint osztályokba sorolva), vállalatoknál az állandó alkalmazottak száma szerint határozza meg, termőföld esetében pedig a föld kataszteri tiszta jövedelme (AK érték) a mértékegység. Ezek, a törvény 3.§-ában, a 2. számú mellékletben és a 13.§-ban meghatározott szabályok ésszerű megkülönböztetéseket tartalmaznak, amelyek figyelembe veszik a kárpótlás technikai lebonyolításának egyszerűsítését, másrészt a vagyontárgyak jellegében lévő különbségeket.

3. A kárpótlás mértékének megállapításában a törvény két szempontból különbséget tesz aszerint, hogy a jogosult termőföldet igényel-e kárpótlásként, vagy csupán kárpótlási jegy kiállítását kéri. Az egyik szempont a kárpótlás mértékének degresszivitása, a másik a kárpótlásnak föld esetében AK értékben, a többi kárnál forintértékben történő kiadása.

3.1. Az általános szabályok szerint a kárpótlás mértéke 200.000 Ft kárig 100%, ha viszont a kárpótlási kérelem alapjául termőföld szolgál és a jogosult a kárpótlást termőföldben kéri, a kárpótlás mértéke 1000 AK értékig 100%. (A termőföld esetén alkalmazott kármérték szorzója, 1000 Ft/AK szerint ez 1 millió Ft-nak felel meg.)

Ezt a termőföldszerzés tekintetében nyilvánvalóan igen nagy kedvezményt nyújtó megkülönböztetést a 3-4.§-hoz fűzött indokolás azzal magyarázza, hogy a termőföldnek az egyéb tőkejavakhoz képest nagyságrendekkel alacsonyabb a hozadéka; hogy az igényjogosult jelentős többletköltségeket vállal a kárpótlásnak ezzel a módjával (pl. földkimérés); továbbá, hogy a termőföld tulajdonszerzés az igényjogosult leendő vállalkozását alapozza meg, ehhez azonban jelentős, később megtérülő beruházás szükséges, olyan, amelyek költségei a kárpótlás egyéb módját (pl. részvény-szerzés) választó igényjogosultat nem terhelik. Lényegében hasonló indokokat fejtett ki bővebben az igazságügyminiszter az Alkotmánybírósághoz a jelen ügyben előterjesztett állásfoglalásában és szóbeli meghallgatása során.

A teljes kárpótlás mértékének ez a különbsége a földet igénylők és a többi károsult között kirívó, és alkotmányosan akkor sem indokolható, ha a pozitív diszkriminációnak a 3.ABh-ban kifejtett, a törvényhozónak nagy szabadságot adó mércéjével mérjük.

Az 1000 AK értéknél kezdődő degressziót a törvényjavaslat, illetve az igazságügyminiszter a termőföld gazdasági sajátosságaival és a kárpótlási törvény által az igénylőt terhelő külön kötelezettségekkel indokolták. Ezek a terhek azonban az Alkotmánybíróság szerint nem alapozzák meg az 1000 AK értékhatár és a nem-termőföldre meghatározott 200.000 Ft-os határ közötti különbséget. A Földügyi és Térképészeti Hivatal kimutatása szerint, az 1947-es birtokviszonyokat tekintve, a földbirtokok 98,5%-a 30 ha-nál kisebb volt. Ebből az következik, hogy

1 ha termőterület átlagos 15,25 AK értékével számolva a volt földtulajdonok 98,5%-a akkor is teljes természetbeni kárpótláshoz juthatott volna, ha a 100%-os kárpótlás 457,5 AK értékig járt volna. Sőt, ha a degresszió kezdete csupán 183 AK lett volna - ami a törvény szerint átszámolva az általános 200.000 forintos értékhatárnál is kevesebb, tehát ha a degresszió mértékében a termőföld és más vagyontárgyak között semmilyen különbséget nem tett volna a törvény -, még mindig a földbirtokok 94,2%-a esett volna a 100%-os kárpótlás sávjába. Az 1000 AK degressziós határ előnyét csupán a birtokok 1,5%-a élvezi. Külön degressziós határ megállapításában is csak a birtokok kevesebb, mint 6%-a érdekelt. Legkevesebb 94% számára az eltérő degressziós határ közömbös, tehát a földtulajdonosok túlnyomó többsége számára az indokolásban fölhozott külön terheket nem ellensúlyozza az eltérő kárpótlási mértékkel adott kedvezmény. Rájuk nézve tehát ezek az indokok nem érvényesek, s más indokolás híján az Alkotmánybíróság az 1000 AK, illetve a 200.000 Ft értékhatár közötti különbséget önkényesnek és az Alkotmány 70/A. §-ával ellentétesnek tartja.

3.2. A törvény 16.§-a alapján az a jogosult, aki termőföldet igényelt, a kárrendezési hivatal határozatában feltüntetett AK értéknek megfelelő termőföld kiadását igényelheti a földtulajdonában bekövetkezett sérelem miatt kibocsátott kárpótlási jegyek erejéig. Ezzel szemben a nem termőföldre váltott kárpótlási jegy névértékben testesít meg követelést az állammal szemben, s forintértékben használható fel a törvényben megjelölt célokra.

A kárpótlás viszonya a kárhoz tehát alapvetően különbözik a földet igénylők és az egyéb kárpótlási móddal élők között. Mivel a földtulajdonban esett kárt AK értékben állapítják meg, s föld igénylése esetén az elvesztett tulajdon AK értékében szerezhető földtulajdon, ez a számítási mód - amely tehát a kár és a kárpótlás kiszámításakor is ugyanazt az értékőrző mércét használja - eredeti értéken kárpótol. Ezt a számítási módot csakis az elvesztett földtulajdon földdel való kárpótlására lehet alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a törvény a jogosult föld-igénylők 1949-es földtulajdona mértékét állítja vissza természetben.

A földdel való kárpótlásnak ezen a restitutív jellegén nem változtat az, hogy a termőföldért kapott térítéseket a kárpótlás mértékéből le kell vonni: ez egyébként is az AK akkori és a törvényben alkalmazott forintértékének különbsége miatt a tulajdonosnak igen kedvező. A teljes természetbeni kárpótlás jelleget erősíti az, hogy az eredeti tulajdon és a csereföld közötti AK érték is most földre váltható. Ezzel szemben mindenki másnál a kárpótlás valóban részleges marad. Az általános nyértéken számított kárért járó forintkövetelés a kárpótlás címén megszerezhető javak mai piaci értékétől teljesen független. A 2. számú mellékletben meghatározott négyzetméterenkénti átalány pl. a mai lakásáraknak tizedét sem teszi ki. A lakásért való kárpótlás módszere akkor lenne a termőföldéhez hasonló, ha az egykori lakástulajdonos a melléklet szerinti azonos övezetben ugyanannyi négyzetméter lakás szerzésére lenne jogosult, mint amekkorát elvettek tőle. A különb-

ség a kétfajta kártalanítás között fordítva is megszüntethető: ha ugyanis az elvett föld 1000.-Ft/AK alapon kiszámított értékének megfelelő földet a jogosult mai áron venne meg kárpótlási jegyével. Ekkor a károsultak mindkét csoportja hasonlóan arányosan részesedne a múlt terhéből. (Vélhetően az 1000 Ft/AK átszámítással jutnak földtulajdonhoz azok a tsz-tag jogosultak, akik nem földért kapott kárpótlási jegyüket váltják földre; a törvény ezt nem tisztázza.)

A törvény szerint tehát egyes volt földtulajdonosok eredeti földtulajdonuk mértékében természetbeni kárpótlást kapnak, más tulajdonosok viszont csupán részleges pénzértékbeni kárpótláshoz jutnak. Ez a megkülönböztetés áttöri a törvénynek azt a koncepcióját, amely elveti a reprivatizációt és részleges kárpótlást nyújt. Az Alkotmánybíróság az 1.ABh-ban már kimondta, hogy a földtulajdon visszaállítása és más tulajdonosok részleges pénzbeli kártalanítása az Alkotmány 70/A. §-ába ütközik, hacsak nem bizonyítják a pozitív diszkrimináció alkotmányos indokoltságát az ott kifejtett szempontok szerint. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megvizsgált dokumentumokban ilyen bizonyítékokat nem talált.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a föld sajátos voltának figyelembe vételét és a földdel kapcsolatos gazdaságpolitikai preferenciák érvényesítését a számítási módok közötti különbség megszüntetése nem akadályozza. (A kárpótlási jegy forintértékéért kb. egynegyede-egyharmada szerezhető meg annak a földterületnek, amelyet az AK értékkel természetben helyreállítottak volna, de ez még mindig 2,5-3-szorosa annak, amit az egyéb károsultak vásárolhatnak.)

4. A fentiek alapján alkotmányellenes az a különbség, amely a törvény 4.§ (2) és (3) bekezdése szerint az igényelt földtulajdon és az egyéb javak között a 100%-os kárpótlás értékhatárára nézve fennáll. Alkotmányba ütközik továbbá az a különbség, amely a kárpótlás eltérő számítási módjából adódóan a földtulajdon esetében teljes természetbeni helyreállításra vezethet, míg a kárpótlási jegyek egyéb felhasználásával csupán olyan részleges kárpótlás érhető el, amely az elvesztett tulajdoni tárgy mai értékét meg sem közelíti.

D)

„Összhangban van-e a jogalkotás alkotmányos elveivel egy komplex, átfogó törvény helyett a kárpótlás különböző időpontokban alkotandó, jövőbeli külön törvényekre utalása a részben egyes jogi személyek vagyona (pl. egyházi tulajdon) részben a meghatározott időpont (1949. június 8.) előtt történt tulajdonelvonások esetén (25. § (2) bekezdés), különösen arra tekintettel, hogy így a kárpótlás elveinek áttekintése, társadalmi költségeinek felmérése csökkentett mértékben lehetséges, illetve, hogy ilyen törvényhozói módszer esetén esetlegesen mód nyílhat egyes állampolgári csoportok között nemzetiségi, illetve faji alapú differenciálásra is a kárpótlás módja és mértéke tekintetében. Az egyházi

tulajdonnal kapcsolatos törvénytervezet szabályozói koncepciója egészen más, a volt tulajdonosok elővásárlási jogát az 1990. évi LXXIV. törvény egészen másként szabályozza stb.”

1. A kárpótlási törvény egy politikai jóvátételi folyamat indokoltan elkülönített része. Mivel a folyamat egésze politikai indíttatású, s ugyanakkor az orvosolandó sérelmek köre is elmosódó, a korábbi igények kielégítése egy szimbolikus időponttal lezárható. Egyes jóvátételi esettípusokra nézve azonban ez az időpont nem lehet önkényes.

A kárpótlási törvénnyel jóvátetni szándékolt sérelmek a törvény hatálya alá tartozó időben, azaz 1949. június 8-a után, jól elhatárolhatóak az akkori tulajdoni rendszerváltás ismérével: magántulajdon elvonása az állami, illetve termelőszövetkezeti tulajdon javára. Ugyanakkor ebből a szempontból az 1949-es dátum nem releváns, hiszen az államosítás és a termőföld igénybevétele már az előző években megkezdődött. 1949 előtt azonban történtek más „igazságtalan” tulajdoni sérelmek is, melyeket orvosolni a mai államnak - akár, mert a korábbi rendszer ezt elmulasztotta - szintén „erkölcsi kötelessége” lehet.

Az Alkotmánybíróság a 2.ABh-ban kimondta, hogy ex gratia kárpótlás esetén nem emelhető kifogás az ellen, ha a kárpótlás szakaszoltan történik. A szakaszolás azonban feltételezi, hogy a folyamat egésze tartalmában és időben is belátható. A szakaszolás tehát a végrehajtás beosztása.

A kárpótlási törvényhozás elkészült része homogén. A benne lévő rendkívüli megoldásokra az adott alapot, hogy a sérelmezett és most orvosolt tulajdonváltások az ún. társadalmi tulajdon kiépítésének részei. Ez a folyamat időben is körülhatárolható, és kiterjed az 1949. június 8-a előtti időszakra is. Úgyszintén meghatározhatók azok a tulajdonelvonások is, amelyek - noha eredetileg más céljuk volt - ennek a folyamatnak a sodrába kerültek. Más, időben szintén meghatározható tulajdonelvonások viszonylatában nemzetközi összefüggések indokolják az elkülönített törvényi szabályozást.

2. A fenti megfontolások alapján nem alkotmányellenes az, hogy a tulajdonban esett sérelmeket nem egy átfogó törvény tartalmazza. Esetleges hátrányos megkülönböztetés a károsultak csoportjai között elvileg bármely törvényhozási módszer követése esetén felmerülhet; ennek veszélye akkor sem tenné egyik módszert sem alkotmányellenessé, ha valamelyikük alkalmazása a megkülönböztetésre nagyobb esélyt adna.

A tulajdoni sérelmeknek a kárpótlási törvénnyel érintett egységes körére nézve azonban az 1949. június 8-ai kezdő időpont egymagában alkotmányellenes; s ezt nem orvosolja a törvény 25. §-ának rendelkezése, amely szerint az ezt megelőző időben az állam által az állampolgárok tulajdonában okozott károk részleges kárpótlására az e törvényben meghatározott elvek szerint, külön tör-

vény rendelkezései alapján kerül sor. 1949. június 8-a átalakítható a kárpótlás alkotmányosan megengedhető szakaszolásán belül egy szakasz nem alkotmányellenes kezdő időpontjává. Ennek egyik lehetséges módja az, hogy a kárpótlási törvény meghatározza azokat a jogszabályokat, amelyek alkalmazása 1949. június 8-a előtt a jelen törvénnyel kárpótolt sérelmekkel azonos típusú károkat okozott, s megjelöli azt a végső határidőt, amelyen belül az ezekre vonatkozó kárpótlási törvényeket megalkotják.

E)

„A törvény a települési önkormányzatok terhére kötelezettséget megállapító szabályai (elővásárlási joggal való terhelés, az esetleg nem vagy alacsony értéken értékesíthető kárpótlási jegy elfogadásának kötelezettsége önkormányzati lakástulajdon esetén - 9. §, 7. § (2) bekezdés -) nem állnak-e ellentétben az önkormányzati törvénnyel, illetve az Alkotmány önkormányzati tulajdont garantáló 12.§ (2) bekezdésével.”

1. Az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvény kifogásolt rendelkezéseinek kizárólag az Alkotmányhoz való viszonyát vizsgálja, az önkormányzati törvénnyel való ütközésük nem tartozik hatáskörébe. A kárpótlási törvény 9.§-a szerinti elővásárlási jog és az önkormányzati tulajdon (Alkotmány 44/A.§ b) pont) között nincs összefüggés; az elővásárlási jog a vevők egymás közötti viszonyát érinti, s az eladónak nincs alkotmányosan védett joga a vevő személyének kiválasztására.

2. A kárpótlási törvény 7.§ (2) bekezdése szerint a kárpótlásra jogosult kárpótlási jegyét az önkormányzat tulajdonában lévő lakás értékesítése során fizetőeszközként névértékben felhasználhatja.

2.1. Az Alkotmány 44.§ (1) bekezdése szerint a 44/A.§-ban meghatározott jogok a helyi önkormányzatok alapjogai. A 44/A.§ (1) bekezdés b) pontja tartalmazza az önkormányzati tulajdon jogát. A 44/C.§ szerint az önkormányzati alapjogok korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A kárpótlási jegyek fizetőeszközként elfogadásának kötelezettsége korlátozza az eladó önkormányzat tulajdona feletti rendelkezési jogát, mert rátelepíti a kárpótlási jegy felhasználásában rejlő kockázatot. Befektetési lehetőség híján a kárpótlási jegy alacsonyabb kamatozású, mint a pénz; forgalmazása esetén viselni kell a névérték és árfolyam eltéréseinek kockázatát. Az önkormányzati tulajdont ezzel a kockázattal megterhelni csakis kétharmados törvénnyel lehet. Egy ilyen törvény elfogadása esetén külön vizsgálat tárgya lehet a tulajdonjog korlátozásának alkotmányossága.

A rendelkezési jog korlátozása csak azokra a lakásokra nézve merül fel, amelyek a korlátozást bevezető kárpótlási törvény hatálybalépésekor az önkor-

mányzat tulajdonában vannak. Ezek vonatkozásában a kárpótlási törvény 7.§ (2) bekezdése alkotmányellenes.

2.2. Azoknak a lakásoknak eladása tekintetében, amelyek tulajdonjogát az önkormányzat a kárpótlási törvény hatálybalépése után szerzi meg, a 7.§ (2) bekezdésében meghatározott kötelezettség nem alkotmányellenes.

A kárpótlási törvény koncepciója szerint részleges pénzbeli kárpótlást nyújt. Nincs az államnak semmiféle kötelezettsége arra, hogy a privatizációs kínálatot összehangolja a kárpótlásra jogosultak kívánságaival, illetve hogy a megvehető javak között minden olyan tulajdon-fajtát szerepeltessen, amelyet annak idején elvettek. Ugyanakkor az állam a kínálat kialakítását szabadon igazíthatja saját gazdaság- és társadalompolitikai céljaihoz, többek között figyelembe veheti a tömeges keresletet. A lakások privatizálása már régebben megindult, társadalmilag sikeres folyamat, amely a kárpótlási jegyek felhasználásának várhatóan jelentős részét leköti. A kárpótlási törvény a jegyek lakásvásárlásra való felhasználását külön megerősíti, azaz ezzel a kötelezettségvállalással megterheli a lakások privatizálását.

A 2.ABh-ban kifejtettek szerint nincs alkotmányos akadálya annak, hogy az állami tulajdon önkormányzati tulajdonba adása során a tulajdoni rendszert átalakító törvények az állami tulajdon egykori létrehozásából származó terheket és kötelezettségeket elosszák a tulajdont ingyenesen megszerző önkormányzatok között. Az önkormányzati törvény és az állami tulajdonban lévő vagyontárgyakat önkormányzati tulajdonba adó törvények alapján az önkormányzatok ingyenesen megszerzik azokat a lakásokat, amelyek államosítással kerültek állami tulajdonba. E lakások államosításért járó kártalanítási kötelezettségének az állam a kárpótlással tesz eleget, s egyszersmint kötelezettséget vállalt arra is, hogy lakások eladás esetén a kárpótlási jegyek fizetésre felhasználhatók lesznek. Ez a teher tehát már azelőtt létezett, hogy az állami tulajdonú lakás az önkormányzat tulajdonába került, s az ingyenesen szerző önkormányzatnak nincs joga arra, hogy a volt állami tulajdont tehermentesen szerezze meg.

F)

„A törvényben a szövetkezetek terhére megállapított kötelezettségek (15.§, 17-19.§) összeegyeztethetők-e az Alkotmány szövetkezeti tulajdont, mint sajátos társas (társasági) magántulajdont garantáló rendelkezéseivel (12.§ (1) bekezdés), figyelemmel különösen arra, hogy a Ptk. szerint a vételi jog gyakorlása az adott vagyontárgyon fennálló tulajdonjog szükségképpen megszűnését eredményezi, valamint, hogy a szövetkezetek közvetlenül nem az államosítási törvények eredményeként jutottak földtulajdonukhoz, és az általuk esetlegesen nem jogszerűen szerzett, „jogilag nem hibátlan” földtulajdon viszakövetelésére a polgári jog általános szabályai szerint a bírói út rendelkezésre áll.”

1. A törvény 15. §-a szerint azt a jogosultat, aki a termőföld iránti igényét bejelentette, a kárpótlási jegy ellenében vételi jog illeti meg annak a szövetkezetnek vagy jogutódjának a tulajdonában álló földjére, amely a kárpótlás alapjául szolgáló és tulajdonában vagy használatában lévő termőföldet a törvény mellékletében szereplő jogszabályok alapján szerezte meg.

Az eredeti tulajdonrendezési koncepció szerint a termőföldön az eredeti tulajdonviszonyokat állították volna helyre. Ezzel kapcsolatban az 1. ABh-tal lezárt ügyben a miniszterelnök az Alkotmány 13. §-ának a 12. §-szal összefüggésben való értelmezését indítványozta, a tekintetben, hogy mód nyílik-e a szövetkezetek tulajdonának elvonására törvény rendelkezése alapján, de kisajátítási eljárás és kártalanítás mellőzésével. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében biztosított védelem olyan szövetkezetekre vonatkozik, amelyek az alapítás körülményeitől függetlenül önkéntes társulás alapján állnak fenn. Annak eldöntésére, hogy a szövetkezet önkéntes társulás alapján áll-e fenn, a szövetkezet közgyűlése illetékes.

A hatályos jog ugyan lehetővé teszi a tag kilépését, illetve a szövetkezet megszüntetését a közgyűlés határozatával, de nincs lehetőség a szövetkezet vagyonának szétosztására - ami pedig az önkéntesség garanciája lenne. Az 1. ABh rámutatott arra, hogy a szövetkezeti vagyon szétosztásának problémája törvény-módosítással megoldható lenne.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szövetkezeti tulajdon - éppúgy, mint bármely tulajdon - az Alkotmány védelme alatt áll. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a tulajdonnak nemcsak egyedi hatósági aktussal, hanem törvénnyel való elvonására is irányadó. Ezért az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a szövetkezetek tulajdonának bár törvény alapján, de azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás mellőzésével végrehajtott elvonása alkotmányellenes.

2.1. Miután az 1. ABh alkotmányellenesnek mondta ki a termelőszövetkezeti tulajdon törvénnyel elrendelt, kártalanítás nélküli elvonását, a kárpótlási törvény javaslata úgy vonta be a szövetkezetek tulajdonában álló termőföldeket a kárpótlásba, hogy ezekre a földekre nézve a károsultak egy szűkebb körének kárpótlási jegyeik erejéig vételi jogot adott. (Ettől függetlenül minden károsult felhasználhatja kárpótlási jegyét az állami tulajdonból privatizálásra kínált föld megvételére.) E megoldásról a javaslat indokolása jogi szempontból csak annyit mond, hogy a termőföldek jelentős része szövetkezeti tulajdon, s kiadásukat a jogosultnak a vételi jog biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 2. ABh-ban elvileg állást foglalt abban, hogy a vételi jog a tulajdonjog korlátozása, amelynek alkotmányosságát az Alkotmány 13. § (1) bekezdése és a 8. § (2) bekezdése szerint kell elbírálni. Az Alkotmánybíróság szerint a törvényen alapuló vételi jog akkor sem minősül át kisajátítássá vagy azzal egy

tekintet alá eső jogintézménnyé, ha alkotmányellenes - ilyenkor a vételi jogot alapító törvényt meg kell semmisíteni.

2.2. A kárpótlási törvényben alkalmazott „vételi jog” alkotmányosságát a tulajdonviszonyok rendezése keretében kell elbírálni. Ez alkotmányos feladat. Ennek az összetett folyamatnak része a szövetkezetek, valamint a jelenlegi oszthatatlan szövetkezeti tulajdon átalakítása. Az Országgyűléshez már benyújtott szövetkezeti törvényjavaslat és a Kormány előtt fekvő átalakulási törvény tervezete szerint ez úgy történik, hogy a szövetkezeti tulajdont a közgyűlés által meghatározott arányban az egyes tagok (és a közgyűlés döntése alapján az alkalmazottak és a családtagok) magántulajdonába adják. Az így kapott földjükkel együtt, vagy anélkül, az új tulajdonosok választásuk szerint maradnak szövetkezeti tagok. A kárpótlási törvény 17.§-a a szövetkezeti törvény szerint átalakításra kerülő termőföldtulajdon minimális mértékének biztosítására vételi joggal meg nem szerezhető földalap képzését rendelte el. Ez a termelőszövetkezeti tulajdonban lévő földek 29,7%-át foglalja magában.

A tulajdonrendezés nemcsak a termelőszövetkezeti tulajdon magántulajdonná alakítását jelenti, hanem azoknak a kötelezettségeknek a rendezését is, amelyek az államot a szövetkezeti tulajdon egykori létrehozása alapján terhelik. A két feladatot egymásra tekintettel kell megoldani. Nincs alkotmányos akadálya annak, hogy az állam ezekből a terhekből azokra is telepítsen, akik a szövetkezeti tulajdont ingyenesen megszerzik. Ez a megterhelhetőség a szövetkezetek jogutódaira is mindaddig vonatkozik, amíg földtulajdonuk át nem alakult magántulajdonná.

Az átalakuló szövetkezetek jelentős részben olyan földön jönnek majd létre, amelyet magántulajdonba adásuk előtt a termelőszövetkezet azon jogszabályok alapján szerzett meg, amelyek a kárpótlási törvény szerint a volt tulajdonosokat igazságtalanul károsították. (A Földügyi és Térképészeti Hivatal adatai alapján 3,5 millió ha szövetkezeti tulajdonból 3,1 millió ha-t érint a törvény.) Ezen belül az állami tulajdonból termelőszövetkezeti tulajdonba adott föld (1,8 millió ha) után az Alkotmánybíróság döntésétől függően az állam kártalanítással tartozhat a volt tulajdonosoknak, amelyet - az államosítási kártalanítások mintájára - elvileg a törvény szerinti kárpótlással is teljesíthet. A kötelező megváltás révén termelőszövetkezeti tulajdonba került földek után az állam a kárpótlási törvénnyel vállal kárpótlást.

A termelőszövetkezeti tagoknak nincs alkotmányos joguk arra, hogy a szövetkezeti tulajdont oszthatóvá tegyék, és hogy annak részeit magántulajdonként ingyenesen megkapják. Ez a törvényhozó elhatározásától függ, s egyben az eddigi szövetkezeti tulajdon teljes megszüntetését jelenti. Amíg a termelőszövetkezeti tagok a szövetkezeti tulajdon megfelelő részén a törvény alapján nem szereznek tulajdont, addig nincs alkotmányos akadálya annak, hogy a termelőszövetkezeti tulajdon ingyenes szétosztásánál az említett terheket a kárpótlási törvény és az

átalakulást szabályozó törvény figyelembe vegye.

A jövődó tulajdonosok megterhelésének - az adott esetben annak, hogy az ingyenes tulajdonszerzés előtt mintegy el kell számolniuk azokkal, akiktől a termelőszövetkezet a tulajdont szerezte, s ezért kevesebb föld kerül köztük felosztásra - nem akadályozza az, hogy az állam ebben az esetben nem saját tulajdonát alakítja át, s terheli meg állami kötelezettségek következményeivel az ingyenes szerzőt. A termelőszövetkezeti tulajdon átalakítása alkotmányos feladata az államnak. Ugyanígy feladata az is, hogy amíg a szövetkezeti tulajdon fennáll, alkotmányos védelmét biztosítsa. E kettős feladat része annak a rendkívüli történelmi helyzetnek, amelyben az Alkotmányban feladatként meghatározott tulajdoni rendszerváltás folyik, s amelyben egy korábbi, ellentétes irányú, s ma több vonatkozásban alkotmányellenesnek minősülő tulajdoni rendszerváltás következményeit kell rendezni. A szövetkezetek tulajdonában álló föld kivételével az összes többi vagyontárgy tekintetében a kárpótlási jegyek felhasználásának fedezetéül az állami tulajdon szolgál. Az állam azonban a törvény 1. számú mellékletében felsorolt jogszabályok alapján a tulajdonába került termőföld jelentős részét a termelőszövetkezetek tulajdonába adta. Ha tehát a föld esetében is csupán az állami tulajdonban maradt földterület terhére valósulhatna meg a kárpótlás, ez a volt földtulajdonosok olyan hátrányos megkülönböztetése lenne, amely összeegyeztethetetlen az Alkotmány 70/A. §-ában foglaltakkal. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság e folyamaton belül lehetségesnek tartja, hogy a törvény a tulajdon védelméről és más alkotmányos alapelvek védelméről a sajátos helyzetnek megfelelően gondoskodjon, mint ahogy ezt pl. az államosítási kártalanítások esetében is tette. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a törvény eltérő rendelkezésének hiányában a termelőszövetkezet élhet azzal a Ptk. 375.§ (3) bekezdésében biztosított lehetőséggel, hogy a bíróság mentesítheti a vételi jogból folyó kötelezettsége alól, ha a tulajdonos bizonyítja, hogy a vételi jog engedése (a vizsgált esetben a kárpótlási törvény hatálybalépése) után körülményeiben olyan lényeges változás állott be, hogy a kötelezettség teljesítése tőle nem várható el.

Mindezekre figyelemmel a vizsgált tulajdonkorlátozás szükséges és az elérni kívánt alkotmányos célhoz képest arányos. Ezért az Alkotmánybíróság nem tartja önmagában alkotmányellenesnek a termelőszövetkezeteket terhelő törvényen alapuló vételi jog alkalmazását a kárpótlási törvényben adott igények kielégítésére.

3. A vételi jog alapján szerezhető tulajdon mértékét a kárpótlási törvénynek azok a rendelkezései szabják meg, amelyeket az Alkotmánybíróság fent, a c) pont alatt vizsgált. Az Alkotmánybíróság megállapította ezeknek a rendelkezéseknek alkotmányellenességét. Amíg a kárpótlás mértékének alkotmányellenességét meg nem szünteti a törvényhozó, ez az alkotmányellenesség kihat a törvénynek a vételi jogra vonatkozó rendelkezéseire is.

II.

Az indítványozó kérte, hogy a fent tárgyalt aggályokon túlmenően „az Alkotmánybíróság a kárpótlási törvényt a maga egészében és részleteiben is vizsgálja meg, és a törvény kihirdetése szempontjából releváns alkotmányjogi véleményét” közölje. Az indítvány e) pontja továbbá kérte annak vizsgálatát, hogy a törvény 9.§-a és 7.§ (2) bekezdése nem áll-e ellentétben az önkormányzati törvénnyel.

Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1.§ a) pontja és 35.§-a szerint a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára van hatásköre. Ezért a törvény egészének vizsgálatát, illetve a törvény egyes rendelkezései más törvénnyel való ütközésének megvizsgálását az Alkotmánybíróság hatáskör hiányában visszautasította.

Budapest, 1991. május 29.

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. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleménye

Az állam által 1949. június 8-a után az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk kárpótlásáról szóló törvény (a továbbiakban: Kpt.) - az Alkotmánybíróság döntésében foglaltakon túl - a következő részeiben alkotmányellenes:

preambulum, 1. §, 2. § (1) bekezdés, 7. § (1) bekezdés b) pontja, (2) bekezdés, (4) bekezdés, 9. §, 13. § (1) bekezdés, 15. § (1) bekezdés, 25. § (2) bekezdés és 2. sz. melléklete.

Ez az álláspont a következőképpen indokolható:

A Kpt. - a preambulum szerint - két jogpolitikai célt tűzött maga elé:

A/ az elmúlt rendszer által az állampolgárok tulajdonában okozott károk részleges kártalanítását,

B/ a tulajdonviszonyok rendezése révén a piacgazdaság megteremtését.

Minthogy a Kpt. szövegében a kétféle jogpolitikai cél nem különül el világosan, a kétféle célból adódó jogi szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát elkülönítetten szükséges elvégezni.

A)

Az állampolgárok tulajdonában okozott károk részleges kártalanítása

A kárpótlás nem tekinthető jogi fogalomnak; nem ad lehetőséget a jogellenesen, illetve a jogszabályok alkalmazása során okozott károk megtérítési kötelezettsége közötti különbségtételre. A másnak jogellenesen okozott kár kiküszöbölésére, a károkozás előtti helyzet visszaállítására irányuló kötelezettség a kártérítés; a jogszerű (jogszabály alapján végzett) tevékenységgel okozott kár kiegyenlítése pedig a kártalanítás fogalmi körébe tartozik.

A Kpt. meghatározott jogszabályok végrehajtása kapcsán keletkezett károk kiegyenlítésére, tehát - a jogszabály szóhasználata ellenére - kártalanításra irányul.

1. Ebben a körben elsődlegesen abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy megfelel-e az Alkotmánynak a Kpt. azon koncepciója, hogy az állam "erkölcsi kötelezettségként" (általános indokolás harmadik bekezdés), tehát „méltányosságból” juttat javakat a kedvezményezetteknek.

Az Alkotmánybíróság 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában arra az esetre, amikor az állam nem jogi igényeket elégít ki, hanem méltányosságból juttat javakat a kedvezményezetteknek, úgy foglalt állást, hogy a kártalanítás részleteinek meghatározásában a törvényhozó széleskörű szabadsággal rendelkezik. A részletekben való megkülönböztetés ebben az esetben sem lehet önkényes, nem sértheti az Alkotmány 70/A. §-át.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben hozott határozatában (a továbbiakban: Határozat) pedig rögzítette, hogy a méltányosság a Kpt. megalkotásának egységes motívuma.

A méltányosság azonban nem jogcím, hanem a „summum ius summa iniuria” következményeinek korrigálására szolgáló jogalkalmazói eszköz. A méltányosság, mint jogcím a jogalkotás területén fogalmilag kizárt - még akkor is, ha az adott

esetben a jogalkotói szándék az igazságosság szolgálatára (az igazságtalanul okozott sérelmek orvoslására) irányul.

A méltányosság tehát a kártalanítási jogalkotásnak fogalmilag nem lehet a jogalapja. A méltányosság nem fogható fel olyan, a jogalkotó által konstituált jogcímnek, amely a károkozó kártalanítási kötelezettségével, illetve a jogosultnak a kártalanításra fennálló jogával bármiféle összefüggésben állna.

A kártalanítás méltányosságból történő juttatása, illetve a kártalanítási kötelezettségnek csupán erkölcsi kötelezettségként tételezése tehát jogilag nem szakszerű, ezért az alkotmányossági vizsgálat szempontjából irreleváns.

Mivel a méltányosság nem kártalanítási jogcím, és kifejezetten a jogalkalmazás, nem pedig a jogalkotás körébe tartozó kategória, fogalmilag nem áll kapcsolatban a kártalanítással, következésképpen nem befolyásolhatja: nem csökkentheti és nem növelheti a törvényhozó szabadságát a kártalanítással kapcsolatos személyi és tárgyi különbségtétel tekintetében. Nincs ilyen kapcsolat akkor sem, ha az államnak eredetileg - mint az államosítások egy részében, és a mezőgazdaság kollektivizálása egészében - egyáltalán nem volt jogszabályban kilátásba helyezett kártalanítási kötelezettsége. Az említett körülményekből fakadóan ma a törvényhozás ezek tekintetében a kártalanítás „erkölcsi kötelezettségét” felismerve azt jogi kötelezettséggé avathatja (mint pl. ahogy a Kpt-ben tette), ez azonban már jogi kötelezettségvállalás és a méltányosság jogalkalmazói kategóriájához nincs köze. A jogalkotó szabadságának határait ugyanis ekkor már nem a „méltányosság”, hanem kizárólag az Alkotmány jelöli ki.

A kártalanítás személyi és tárgyi hatályának jogalkotói meghatározásakor a részletekben való megkülönböztetés ezért nem lehet önkényes, nem sértheti az Alkotmány rendelkezéseit - így különösen annak 70/A. §-át.

2. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a megkülönböztetésnek az Alkotmány 70/A. §-ában foglalt tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. A diszkrimináció tilalma azonban nem jelenti azt, hogy minden, még végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. Ha például valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek tekinteni (9/1990. (IV. 25.) AB határozat; 21/1990. (X. 4.) AB határozat).

A megkülönböztetés alkotmányos határok között maradásának vizsgálata csak a mindenkori szabályozás alanyi és tárgyi összefüggéseiben történhet meg. Kellő súlyú alkotmányos indok hiányában az adott szabályozási koncepción belül valamely csoportra vonatkozó eltérő szabályozás a megkülönböztetés tilalmába ütközik (21/1990. (X. 4.) AB határozat).

Annak bizonyítása során, hogy egyes személyek vagy csoportok közötti külön-

ségtétel a tökéletesebb társadalmi egyenlőség feltétele, nem fogadhatók el preferált csoportokra vonatkozó olyan érvek, amelyek nem kizárólag ezekre a csoportokra érvényesek.

Ezen, már rögzített elvek fényében kell vizsgálni, hogy a Kpt. személyi és tárgyi hatályára vonatkozó rendelkezések tartalmazzak-e tiltott diszkriminációt, illetve, hogy vizsgált szabályozási koncepción belül a személyek vagy csoportok közötti különbségtételnek van-e objektív alapja, a pozitív diszkriminációt megalapozó alkotmányos indoka.

2.1 A kártalanítás által érintettek körének, vagyis a Kpt. személyi hatályának a meghatározása során a jogszabály preambuluma és az 1. §-a a volt tulajdonosoknak a múlt rendszerben elszenvedett sérelmei részleges vagyoni kárpótlásának alapjára helyezkedik. Ezzel a kárpótlás személyi körét úgy határozza meg, hogy a korábban tulajdonnal rendelkezőket a múlt rendszerben sérelmet szenvedettek köréből kiemeli.

A korábban tulajdonnal nem rendelkezők körére nézve a törvényjavaslat általános indokolása elismeri, hogy a „múltban - a mai életviszonyokra is kihatóan - nemcsak a tulajdonosok, hanem a tulajdonnal nem rendelkezők is szenvedtek anyagi kihatású sérelmeket,” azonban arra az álláspontra helyezkedik, hogy e sérelmek orvoslására „még részleges jelleggel sincsen mód”.

Ezzel szemben az Országgyűlés a 19/1989. (XI. 1.) és 20/1989. (XI. 1.) OGY. határozataival a törvénytörő elítélések, internálások és kitelepítések áldozatainak kártalanítására, illetve a rendőrhatalom őrizetben fogva tartott (internált), valamint a kitelepített személyek sérelmeinek orvoslására adott felhatalmazást, elismerve, hogy - részleges kártalanítás révén - a nem a tulajdonnal összefüggő anyagi kihatású sérelmek orvoslására is mód van. A felhatalmazások alapján a Kormány több rendeletet alkotott a fenti körben meghatározott sérelmek orvoslására.

Az Országgyűlés említett határozatai és a Kpt. között alkotmányjogi konzekvenciákkal járó ellentmondás található.

A Kpt. azzal, hogy a tulajdonban okozott sérelmek részleges kárpótlására vállalkozik, a tulajdonnal nem rendelkezőket ért anyagi hátrányokért való kárpótlás nyújtásától azonban elzárkózik (holott ezek körén belüli differenciálás révén egy részük kárpótlása már megindult, sőt a Kormány további, e kört érintő kártalanítási jogszabályalkotást helyez kilátásba), e két társadalmi csoport között nyilvánvaló különbséget tesz.

Önmagában az a tény, hogy adott szabályozási koncepció különbséget tesz egyfelől a tulajdonban, másfelől a tulajdontól függetlenül okozott anyagi kihatású sérelmek között, nem alkotmányellenes. Az ilyen különbségtétel a károkozás jellegéből adódik, és csupán a kártalanítás technikája tekintetében vezet megkülönböztetéshez, de nem a kártalanítás ténye tekintetében. Ha tehát a múlt rendszerben anyagi kihatású sérelmet szenvedetteknek a megkülönböztetés

szempontjából releváns homogén személyi köre jut részleges kártalanításhoz, önmagában az nem kifogásolható, ha a kártalanítás módja a sérelem jellegétől függően különböző.

Ha azonban a múlt rendszerben anyagi kihatású sérelmet szenvedettek körén belül preferálják a tulajdonukban anyagi kihatású sérelmet szenvedetteket, és a nem a tulajdonukban anyagi kihatású sérelmeket szenvedetteket nem kártalanítják, ez a személyek közötti - bármiféle alkotmányos indokot nélkülöző - olyan különbségtételhez vezet, amely az Alkotmány 70/A. §-ába ütközik, ezért alkotmányellenes.

2.2 Különös jelentősége van a múltban okozott sérelmek közül a részleges kártalanítás alapját képező sérelmek időbeli kiválasztásának (az 1949. június 8-i időpont meghatározásának) is.

Bár a Kpt. a „múlt rendszer” jogilag egyébként is értékelhetetlen kategóriájával húzza meg a részleges kártalanítás időbeli határait, ezalatt - figyelemmel az 1949. június 8-i határidő megállapítására - feltehetően a kommunista társadalom-, és gazdaságpolitikai kísérlet időszakát kell érteni. Meg kell azonban jegyezni, hogy e kísérlet már korábban - az 1948-as államosításokkal - megindult, ezen államosításokra nézve az állam az államosítási jogszabályok legnagyobb részében kártalanítást helyezett kilátásba.

Az Alkotmánybíróság a Kpt. Országgyűlés által történő megszavazását úgy tekintette, mint amellyel az állam részben eleget tesz az államosítási jogszabályokban kilátásba helyezett kártalanítási kötelezettségének. A Kpt. azonban a szóbanforgó kötelezettségeknek csak a jelzett időpontot követő részét fedi le (27/1991. (V. 20) AB határozat). A múlt rendszer által okozott sérelmek orvoslása és a károk részleges megtérítése ezen szempontok következetes alapul vételével nem köthető a kárpótlási törvényben meghatározott időponthoz.

Abból következően, hogy a kommunista társadalom- és gazdaságpolitikai kísérlet által okozott sérelmek anyagi kihatásai következtében okozott károk nem köthetők az 1949. június 8-i időponthoz, az ezen időpontot megelőző és az ezt követően okozott károk közötti különbségtételnek szintén nincs alkotmányjogilag értékelhető, pozitív diszkriminációt megalapozó indoka. Ez a megkülönböztetés is az Alkotmány 70/A. §-ába ütközik, ezért alkotmányellenes.

További alkotmányjogi aggályokat kelt az a kormányzati intézkedés és szándék, amely szerint - az Országgyűlés említett felhatalmazása alapján és ebben a körben a jelenleg hatályos 93/1990. (XI. 20.) Korm. rendelet szabályain túlmenően - a nem tulajdonukban anyagi kihatású sérelmet szenvedettek személyi körén belül tovább differenciálva kártalanítani kívánnak egyes csoportokat, míg más sérelmet szenvedett csoportok a kártalanítás lehetőségéből változatlanul ki lesznek zárva.

Már a tulajdonukban sérelmet szenvedettek körének a sérelmet szenvedettek homogén csoportjából történő kiemelése is nélkülözi az alkotmányos indokot. A

nem a tulajdonukban anyagi kihatású sérelmet szenvedettek körén belül - a Kpt. 1. §-a által lehetőségként biztosított - önkényes válogatás eredményeként meghatározott további csoportok kiemelése és a kártalanítás körébe vonása, míg mások kizárása szintén alkotmányellenességet eredményez.

Ebben a körben elfogadható az az álláspont, hogy az anyagi jóvátétel különböző formáiban részesülők közötti különbségek alkotmányosságáról véleményt formálni csak a konkrét szabályozás ismeretében, a folyamat lezárása után lehet (Határozat b/ rész 1.4 pontjának 2. mondata). Nem osztható azonban az a vélemény, miszerint nem áll fenn az a veszély, hogy a Kpt. később ki nem egyenlíthető megkülönböztetést vezet be, a kártalanítás fedezeti alapját pótolhatatlanul elvonja más kártalanítani kívánt csoportok elől (Határozat b/rész 1.4 pontjának 3. és 4. mondata).

A Kpt. személyi hatályának alkotmányjogilag aggálytalan meghatározásához egyértelműen tisztázni kellene, hogy

a) a Kpt. pontosan mit ért a „múlt rendszer” fogalma alatt. Ha ezalatt a kommunista társadalom-, és gazdaságpolitikai kísérlet időszakát kell érteni, ennek a jogszabály szövegéből világosan ki kellene tűnnie, és időbelileg ezen időszak kezdetéhez kellene kötni a kárpótlás szempontjából releváns kör meghatározását.

b) a Kpt. pontosan mit ért a kárpótlandó „sérelmek” fogalma alatt. Ehhez világosan - és az említett országgyűlési határozatok, illetve kormányrendeletek kontextusában - következetesen ki kellene mondani, hogy a sérelmek orvoslása - a személyi hatály tekintetében - mind a tulajdonban, mind pedig az egyéb körben (nem a tulajdonban) okozott anyagi kihatású sérelmekre kiterjed. Ennek hiányában a tulajdonban és a nem a tulajdonban okozott anyagi kihatású sérelmek közötti különbségtételnek jogilag értékelhető, alkotmányos indokát kellene adni.

Tekintettel arra, hogy a Kpt. által átfogott időszak, illetve a sérelmek természete tekintetében a különbségtételnek alkotmányos indoka - a fent kifejtettek értelmében - nincs, a Kpt. személyi hatályát meghatározó Preambuluma és 1. §-a az Alkotmány 70/A. §-ába ütközik, ezért alkotmányellenes.

Önmagában a Kpt. 25. § (2) bekezdése alapján nem lehet elbírálni azon kormányzati elképzeléseknek az alkotmányosságát, amelyek a kártalanítást az 1949. június 8-át, továbbá egyáltalán a kommunista társadalmi-, és gazdaságpolitikai kísérletet megelőző - pontosabban meg nem határozott - időszekekre, és közelebbről meg nem határozott személyi körre (a zsidóságra, a kitelepítések németajkú áldozataira stb.) terjesztenék ki.

2.3 A kártalanításra jogosult személyi kör meghatározásánál vizsgálni kell a Kpt. 2. §-ának rendelkezéseit is. Eszerint kárpótlásra csak természetes személy és csak a Kpt-ben meghatározott feltételek fennállása esetén jogosult.

A Kpt. nem rendezi tehát a jogi személyek tulajdonában okozott károk megtérítését.

Az Alkotmányban meghatározott alapjogkategóriák (mint pl. az 57. § (5) bekezdésében írt jogorvoslathoz való jog, a 13. § (2) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog, a 70/A. §-ában írt diszkrimináció tilalma, stb.) - annak ellenére, hogy az Alkotmány azokat állampolgári aspektusból fogalmazza meg - a jogi személyekre is vonatkoznak (21/1990. (X. 4.) AB., 7/1991 (II. 28.) AB határozat). így a jogi személy számára is biztosított, hogy alkotmányos jogait bármely megkülönböztetés nélkül érvényesíthesse.

A kártalanításra jogosultak köréből a jogi személyek kirekesztése - mivel a Kpt. a megkülönböztetésnek semmiféle értékelhető okát nem adja meg - tehát szintén tiltott diszkriminációhoz vezet.

A válogatásra ugyanis nem ad kellő alapot az - a javaslat indokolásában rögzített magyarázat -, hogy „a jogi személyek többsége ma már nem található meg”, hiszen a természetes személy jogosultak kiesése (halála) esetére tartalmaz a Kpt. rendelkezéseket. A korábban kifejtett indokok alapján további megkülönböztetésre ad lehetőséget a jogi személyek meghatározott köre tulajdonának külön jogszabállyal történő rendezésére tett, jogszabály kötelező erejével nem bíró, a javaslat indokolásában szerepeltetett (Lásd: a 2. §-hoz fűzött indokolás utolsó bekezdés) ígéret.

2.4 A Kpt. 2. §-a a természetes személy jogosult halála esetén érvényesíthető igények kedvezményezettjeinek meghatározásánál az öröklési jognak a Polgári Törvénykönyvben meghatározott szabályaitól eltér.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint azonban alkotmányellenesség a jogszabályi rendelkezések ütközéséből csak akkor keletkezik, ha eltérő jogforrási szinten elhelyezkedő jogi normák rendezik ellentétesen ugyanazt a tényállást. Azonos szintű jogszabályok közötti ellentmondás feloldása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ha alkotmányellenesség más okból nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya pedig - szemben a Határozat b/ rész 2.2 pontjában foglaltakkal - kizárja a tartalmi kérdésben való állásfoglalás lehetőségét.

2.5 Összegezve: Az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző, emberek és embercsoportok közötti tiltott diszkriminációt jelent, ha az igazságtalanul sérelmet szenvedetteknek e kritérium alapján homogén módon meghatározható köréből önkényesen választják ki, hogy mely személy, illetve mely csoport kap részleges kártalanítást, és melyik nem, minthogy e különbségtételnek nincs bármiféle felismerhető, a pozitív diszkriminációt megalapozó objektív alapja, alkotmányos indoka.

A Kpt. személyi hatályát megállapító Preambulum és 1-2. § tehát személyek és csoportok között alkotmányellenesen tesz különbséget. Az Alkotmány 70/A. § tilalmába ütközik az a rendelkezés, amely a múlt rendszerben sérelmet szenvedettek közül általános jelleggel kártalanítja a tulajdonukban jogszabály megalko-

tása és végrehajtása következtében sérelmet szenvedetteket, de nem kárpótolja a nem a tulajdonukban, de ugyancsak anyagi kihatású sérelmet szenvedetteket.

Emberek és embercsoportok közötti alkotmányellenes megkülönböztetéshez vezet - a múlt rendszer fogalmának tisztázatlansága folytán - a Kpt. 1. §-a azért is, mert ennek alapján kártalanítják az 1949. június 8-a utáni jogszabályok megalkotásával és végrehajtásával tulajdonukban sérelmet szenvedetteket, de nem kártalanítják az ezt megelőzően, de már a múlt rendszer kiépítése kapcsán sérelmet szenvedetteket.

Személyek közötti megkülönböztetéshez vezet a Kpt. 2. §-a, mert ennek alapján kártalanítják a természetes személyek egy meghatározott körét, de nem kártalanítják a tulajdonukban sérelmet szenvedett jogi személyeket.

Alkotmányjogilag aggályos továbbá a Kpt.-vel megvalósítandó szakaszos kárpótlás - annak ellenére, hogy ez a szakaszosság önmagában nem alkotmányellenes -, mert a törvény nem jogilag világosan és egyértelműen értelmezhető módon - határidő tűzésével - helyezi kilátásba az első fokozatként kiválasztott időpont előtt okozott károk, valamint a későbbiekben a nem a tulajdonban okozott anyagi kihatású sérelmek orvoslását, és homályban hagyja azt a személyi kört, amelyet az ebben a körben meghozandó jogszabályokkal a jövőben kárpótolni kívánnak.

3. A Kpt. tárgyi hatálya részben a kártalanítás módjának meghatározására, részben a kártalanítás fedezetének megteremtésére vonatkozik.

3.1 A kártalanítás módja tekintetében a Kpt. általában a kárpótlási jeggyel történő kártalanítást rendeli el. A kárpótlásra jogosult a kárpótlási jegyet állami tulajdonban álló vagyontárgyak, részvények, üzletrészek, lakások, valamint önkormányzati tulajdonban lévő lakások értékesítésénél fizetőeszközként felhasználhatja, szövetkezeti tulajdonban lévő termőföld megszerzése esetén pedig a jogosultat a kárpótlási jegy ellenében vételi jog illeti meg [Kpt. 7. § (1) és (2) bekezdés, 15. § (1) bekezdés].

3.1.1 A kártalanítás módjának meghatározásában tehát a Kpt. különbséget tesz aszerint, hogy a kárt termőföld tekintetében, vagy más dologban okozták. Előző esetben a károsult javára a vételi jogot biztosítva megteremti az azonos fajtájú dolog tulajdonjoga megszerzésének jogi alapját, míg az utóbbi esetben a károsultnak nincsen vételi joga, így teljesen esetleges, hogy azonos fajtájú dolog tulajdonjogát szerezheti-e meg.

Ebben a körben vizsgálni kell, hogy a kárpótlás tárgya körében tett különbségtétel eredményeként a volt tulajdonosok közötti megkülönböztetésnek van-e objektív alapja, kellő súlyú alkotmányos indoka.

Az államosításokkal érintett tulajdoni tárgyakat (házingatlan, üzlet, ipari üzem stb.), a mezőgazdaság kollektivizálása által érintett termőfölddel összevetve ez utóbbi tulajdoni tárgynak azonban nem fedezhető fel olyan sajátossága, amely a Kpt. által alkalmazott megkülönböztetést indokolná. A megkülönböztetés indo-

koltségát nem alapozza meg az - a javaslat indokolásában rögzített ok - sem, hogy „a termőföld mennyiségileg véges és az általánostól eltérő jövedelmezőségű”, mert a mennyiségi korlátozottság, és a jövedelmezőség szempontjából különbözőség fennáll az egyéb tulajdoni tárgyak (pl. házingatlanok, gyógyszertárak) esetén is.

3.1.2 A kárpótlás módjának meghatározásánál a tulajdoni tárgyak közötti különbségtétel - mivel tulajdonszerzésre vonatkozik - személyek közötti hátrányos megkülönböztetéshez vezet, amely - összhangban az Alkotmánybíróság 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kifejtettekkel - az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző diszkriminációnak tekintendő. A kárpótlásnak a Kpt. 7. § (1) bekezdésében és 15. § (1) bekezdésében meghatározott módja tehát alkotmányellenes.

3.2 A kártalanítás - amint arra az Alkotmánybíróság 21/1990. (X. 4.) AB határozatában rámutatott - a jogosan okozott hátrányok és károk, - így a jogszabállyal történő tulajdonelvonás - jóvátételét jelenti.

A kártalanítás a károkozó jogi kötelezettsége, fedezetének megteremtése a károkozó terhe.

Adott esetben a kárt az állam okozta a Kpt. mellékletében felsorolt jogszabályok alapján végrehajtott államosítással, valamint a mezőgazdasági termelőszövetkezetek megszervezésével összefüggő tulajdonelvonásokkal.

Az államosítással okozott károk megtérítésére az állam - az államosításról rendelkező jogszabályok többségében - kötelezettséget vállalt. Ez a kötelezettség törvényhozási úton megújítható: az államosítási jogszabályok megsemmisítése következtében új, alkotmányos elvekre épülő jogszabályban megismételhető. Ezzel ugyanazon kötelezettet/jogosultat ugyanazon kötelezettség/jogosultság (kártalanítás) terheli/illeti.

A mezőgazdaság kollektivizálásával okozott károk folytán nyújtandó kártalanítás kötelezettsége a termelőszövetkezetekre vonatkozó törvények egy részébe nincs - és korábban sem volt - belefoglalva. A károkozásért nyújtandó kártalanítási kötelezettséget azonban a Kpt. megalkotásával a törvényhozás az állam jogi kötelezettségévé emelte.

3.2.1 A kártalanítás fedezetének megteremtéséről tehát a törvényhozásnak kell gondoskodnia (erre utalt az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában is), amelynek határait az Alkotmány szabja meg.

A kártalanítás fedezetének az állam tulajdonában álló tárgyak körén túl a mezőgazdasági termelőszövetkezetek (és jogutódaik) tulajdonában álló termőföldre a vételi jog biztosításával történő, a Kpt. 15. § (1) bekezdése szerinti kiterjesztése oda vezet, hogy a kártalanítást nyújtó állam a kárpótlási törvény által konstituált jogi kötelezettségének teljesítésébe a termőföld tekintetében - az állam tulajdonában álló termőföldön túlmenően - bevonja a mezőgazdasági termelőszövetkezeteket (és jogutódaikat) is. A kérdés tehát az, hogy az állam kártalanítási kötelezettségének ténylegesen a termelőszövetkezetekre (és jogutódaikra) való részbeni áthárítása - amellet, hogy eleve nem marad meg a novatio analógiájának

az Alkotmánybíróság által elfogadhatónak ítélt határai között - alkotmányos szempontból aggálytalanul megvalósítható-e.

A mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek kártalanítási kötelezettséggel való megterhelésére csak az esetben lenne mód, ha a kárt - a Kpt. mellékletében felsorolt jogszabályok megalkotásával és végrehajtásával - a szövetkezetek okozták volna. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek azonban nemhogy nem okoztak kárt, hanem - a megjelölt jogszabályok megalkotásában és végrehajtásában, azaz - a termelőszövetkezetek megszervezésében manifesztálódó károkozás idején még nem is léteztek.

A kár azáltal keletkezett, hogy az állam a termelőszövetkezeteket erőszakkal hozta létre. Az állam tehát, mint a kár okozója, és a Kpt. szabályozási koncepciójában a kártalanítást nyújtó, a kártalanítás terhét nem háríthatja át részben sem azokra a jogi személyekre (gazdasági társaságokra), amelyek a károkozásnak ugyan haszonélvezői, ám nem maguk a károkozók voltak.

Mivel a kártalanítás államot terhelő kötelezettsége a fenti okokból a termelőszövetkezetekre nem hárítható át, a termelőszövetkezetek esetleges átalakulása esetén e kötelezettség nem szállhat át a jogutódokra sem.

A kártalanítást nyújtó állam tehát mind az államosítási jogszabályokkal, mind pedig a mezőgazdasági termelőszövetkezetek megszervezésével kapcsolatos jogszabályokkal okozott károkat - a Kpt-re tekintettel is - köteles részleges kártalanítás révén megtéríteni. Ennek fedezetét azonban csak saját tulajdona, vagy saját egyéb anyagi erőforrása terhére (költségvetés, hitelfelvétel) teremtheti meg.

A kártalanítás fedezete adott módon - a károkozásban részt nem vevő, illetve kártalanításra nem köteles (jogi) személy tulajdonának bevonásával - történő, a kárpótlási törvény 7. § (1) bekezdés b) pontja és 15. § (1) bekezdése szerinti megteremtésének semmiféle jogcíme nincsen. A mezőgazdasági termelőszövetkezet kártalanításra nem köteles, tulajdonának a károkozó, illetve a kártalanítási kötelezettséget vállaló által a kártalanítás fedezetébe való bevonása sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, ezért alkotmányellenes. Megállapítható tehát, hogy a kárpótlási törvény alapján az állam - eltérően a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában kifejtettektől - alkotmányellenesen valósítaná meg a nem állami tulajdonban álló termőföldnek a kárpótlás fedezetébe történő bevonását.

3.2.2 A kártalanítás fedezetének megteremtésével összefüggésben azt is vizsgálni kell, hogy noha a termelőszövetkezet (és jogutóda) a kártalanításra jogilag nem köteles, tulajdonjogának - mint alkotmányos alapjognak a - korlátozására az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel az adott kontextusban mégis van-e alkotmányos lehetőség.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jogot az Alkotmány alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben akkor is, ha bizonyos körben a tulajdoni részjogosítványokat egyes törvények korlátozzák. A rendelkezési jog adott esetben történő korlátozása azonban csak akkor jelenti a tulajdonhoz

való jog, mint alkotmányos alapjog lényeges tartalmának az Alkotmány 8. § (2) bekezdése által tiltott korlátozását, ha elkerülhetetlen ok nélkül történik, és ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Más jogának védelme, vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos célok védelme adott esetben ugyanis más módon, mint arányos korlátozással, nem is érhető el. Alkotmányos alapjog lényeges tartalmának korlátozása is alkotmányos lehet tehát két feltétellel: ha a korlátozás elkerülhetetlen, és az elérni kívánt célhoz képest arányos (7/1991. (II. 28.) AB; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, valamint a 18/B/1990. és a 113/B/1990. sz. ügyben hozott határozat).

Jelen esetben a kártalanítás fedezetének megteremtése az állami tulajdon e célra történő felhasználásával, valamint pótlólagos anyagi források állam általi és az ő terhére eső biztosításával jogilag lehetséges, a termelőszövetkezetek tulajdonjogának a kártalanítás fedezetének biztosítása céljából történő elvonása elkerülhető. A korlátozás ugyanakkor aránytalan is, mivel a jogszabályon alapuló vételi jog intézményével a tulajdontól való megfosztást jelenti, amely viszont már ezen alkotmányos alapjog lényeges tartalmának sérelmét involválja (7/1991. (II. 28.) AB határozat).

3.2.3 Ebben a körben tehát vizsgálni kell a Kpt. által konstituált vételi jog intézményét is.

A vételi jogot a Ptk. 375. §-a határozza meg. Eszerint vételi jog létesítésének törvényi ismérvei a következők:

- a) vételi jogot (opciót) a tulajdonos enged másnak;
- b) a vételi jog alapján a jogosult a dolgot egyoldalú jognyilatkozattal megvásárolhatja.

Minthogy olyan hatalmasságról van szó, amely a tulajdonos tulajdonjoga rendelkezési jogra vonatkozó részjogosítványát - ugyan saját akaratából, mégis - jelentősen korlátozza, a Ptk. a fenti fogalmi ismérvek, mint már önmagukban is garanciális értékű szabályok mellett a vételi jog létesítésére vonatkozó, alaki előírásokban megtestesülő további garanciális szabályok betartását írja elő.

Alakszerűsége vonatkozó szabályként vételi jog csak írásban, a dolog és a vételár megjelölésével alapítható. Az alakszerűségi szabály tehát egy anyagi érvényességi szabállyal (a dolog és a vételár megjelölése, mint érvényességi kellék megjelölésével) kiegészülve szolgálja a tulajdonjog korlátozásának garanciális szabályokkal körülbástyázott megvalósulását.

Ebből vezethető le az a tétel, miszerint vételi jog gyakorlásával csak olyan dolgot lehet megvásárolni, amelynek tulajdonjoga a vételi nyilatkozat egyoldalú megtételével megszerezhető.

A bírósági gyakorlat szerint nem tekinthető opciós szerződésnek az olyan szerződés, amely a megvásárolandó területet és a vételárat nem határozza meg.

További garanciális szabály, hogy a Ptk. 375. § (2) bekezdése értelmében a határozatlan időre kikötött vételi jog hat hónap elteltével megszűnik, az ezzel

ellentétes megállapodás semmis.

E szabály beiktatására azért volt szükség, mert a vételi jog nagymértékben korlátozza a tulajdonost a dologgal való rendelkezésben.

A Ptk. 375. §-ának rendelkezései alapján egyértelmű, hogy a vételi jog a felek akaratmegegyezésén alapuló szerződéssel jöhet csak létre, amelyben maga a tulajdonos enged - az említett megfontolások alapján - másnak vételi jogot. Ezzel áll összhangban a vételi jog alapjául szolgáló jogpolitikai cél is, nevezetesen a vétel lehetőségének meghatározott időre történő biztosítása, ha a vevő valamilyen oknál fogva még nem tud vételi nyilatkozatot tenni.

Ebből vezethető le a vételi jog személyes jellege is, amely egyfelől abban nyilvánul meg, hogy a bíróság a tulajdonost a vételi jogból folyó kötelezettsége alól a körülmények lényeges megváltozása miatt (melynek következtében tőle teljesítés nem várható el) mentesítheti (Ptk. 375. § (3) bekezdés).

A Ptk. 375. §-a nem teszi lehetővé azt, hogy jogszabály vételi jogot alapítson; az adásvétel különös nemei közül egyedül az elővásárlási jog esetén szól arról a lehetőségről, hogy elővásárlási jog jogszabályon is alapulhat (Ptk. 373. § (5) bekezdés).

Minthogy azonban visszavásárlási jog is alapul jogszabályon [Ptk. 118. §, 576. §, a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény (a továbbiakban: Gt.) 244. §] anélkül, hogy a Ptk. 374. §-a ezt kifejezetten említené, a 375. §-ának hallgatása önmagában nem lenne akadálya annak, hogy vételi jog jogszabályon alapuljon. A jogszabályon alapuló vételi jog példaként szokták említeni a Ptk. 118. §-a és 576. §-a által rendezett esetet, azonban annak ellenére, hogy az 576. § (2) bekezdése szóhasználata szerint is vételi jogról beszél, nyilvánvaló, hogy egyik esetben sincs valójában vételi jogról szó. A Ptk. 118. §-a nem-tulajdonostól való tulajdonszerzés szabályait tartalmazza azzal, hogy a tulajdonos - akinek a tulajdonát képező dolgot a nem-tulajdonostól jóhiszeműen megszerezték - a dolgot egy éven belül az ellenszolgáltatás megtérítése fejében visszaválthatja. A „visszaváltás” joga nem jogi szakkifejezés, hanem kifejezetten törvényen alapuló visszavásárlási jogot jelent.

A Ptk. 576. § (2) bekezdése az építőközösségből kizárt tag tulajdoni illetősége terhére és a tagok többsége által kiválasztott, a kizárt helyébe belépő új tag javára enged „vételi jog”-ot. E szabály jogi természetének megítélésénél azonban arra kell tekintettel lenni, hogy a Ptk. 577. §-a szerint az építőközösségre a társaságra vonatkozó szabályok egy részét [Ptk. 570. § (1)-(3) bekezdés, 571. § (4) bekezdés, 572. §] kell megfelelően alkalmazni. Az építőközösség ugyanis a Ptk. XLVI. fejezetében szabályozott társaságnak egyik - a gazdasági és a polgári jogi társaság melletti - nevesített faja. Hasonló szabályt tartalmaz a felmondás, így az azonnali hatályú felmondás tekintetében a gazdasági társaságra és a polgári jogi társaságra vonatkozóan a Ptk. 571. § (5) bekezdése, lehetővé téve a rendelkezésre bocsátott állóeszköz kiadását, vagy a társaság általi további használatra, vagy tulajdonának

megszerzésére irányuló szerződés kötését. építőközösségből azonban a tulajdoni illetőséget nem lehet természetben kivinni, ezért a rendelkezést az építőközösség sajátossága teszi szükségessé, és az nem egyéb, mint a társasági taggal szemben gyakorolt azonnali hatályú felmondáshoz hasonló, a tagság megszűnésével, a közösség és a tag belső viszonyával, a vele való elszámolással kapcsolatos szabály.

A Ptk. 576. § (2) bekezdése tehát nyilvánvaló kodifikációs tévedés folytán használja a „vételi jog” kifejezést: az elszámolásnak a 375. § által fogalmilag pontosan körülírt vételi joghoz semmi köze nincs.

Hasonló kodifikációs tévedésre vezethető vissza a Gt. 244. §-ában szabályozott dolgozói részvénnnyel kapcsolatban a kibocsátó részvénytársaság által gyakorolható „vételi jog” is. Ez esetben is jogszabályon alapuló visszavásárlási jogról van szó, amelynek - meghatározott feltételek bekövetkezése (pl. a részvényes halála, vagy munkaviszonyának megszűnése) esetén - a részvényt kibocsátó és eredetileg dolgozójának kedvezményesen eladó vagy ingyenesen ajándékozó részvénytársaság a kedvezményezettje.

A 70-es évek reakciós társadalom-, és gazdaságpolitikai fordulata idején elrendelt tulajdonszerzési korlátozásokkal összefüggésben a tulajdonhoz való jogot alkotmányos alapjogként nem is ismerő korábbi, elmúlt rendszernek a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos viszonyát jól tükröző, már hatályon kívül helyezett jogszabályok [31/1971. (X. 5.) Korm. rendelet, 32/1971. (X. 5.) Korm. rendelet] is használták a „vételi jog” kifejezést a többlettulajdon kényszerértékesítésével kapcsolatban. Ezek azonban legfeljebb annak példái, hogy a jogszabályon alapuló vételi jog ilyen alkalmazása visszaélésre, a polgári jogi tulajdonjogtól való megfosztásra, a tulajdonhoz való alkotmányos jog flagrális és önkényes megsértésére használható fel. [A Kpt. egyébként maga is elismeri ezen, jogszabályon alapuló vételi jog magántulajdont alapjaiban csorbító voltát azzal, hogy a hivatkozott kormányrendeleteket a kárpótlás alapjául szolgáló állami intézkedésként jelöli meg (Kpt. 1. sz. melléklet 26., 27. pontja).]

Megállapítható tehát, hogy a jogszabályon alapuló hatályos vételi jogokat a jogszabályok tévedés folytán nevezik annak, tartalmuk szerint per definitionem más polgári jogi jogintézmény fogalmi körébe tartoznak. A már nem hatályos vételi jogok viszont - ha ma kellene azok alkotmányosságát elbírálni - kétséget kizáróan alkotmányellenesnek minősülnének, így a „törvényen alapuló vételi jog” példáiként nem, legfeljebb annak cáfolataként hozhatók fel.

Az Alkotmánybíróság 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában egyértelműen leszögezte, hogy a törvényen alapuló vételi jog alkotmányosságát nem a kisajátítás, tehát az Alkotmány 13. § (2) bekezdése, hanem a 8. § (2) bekezdése és a 13. § (1) bekezdése alapján kell elbírálni. A törvényen alapuló vételi jog ugyanis a tulajdonjog megterhelése, korlátozása.

Az Alkotmánybíróság ezen álláspontja világossá teszi, hogy különbséget kell tenni a tulajdonjog polgári jogi intézménye és a tulajdonhoz való alkotmányos

alapjog alkotmányjogi intézménye között.

A polgári jogi tulajdonjog megterhelésének, korlátozásának alkotmányosságát ennek megfelelően nemcsak a vételi jog, hanem az elővásárlási, és a visszavásárlási jog esetében is elkülönítetten kell vizsgálni.

Az elővásárlási jog a polgári jogi tulajdonjognak - részjogosítványa, a rendelkezési jog korlátozásában megjelenő - megterhelése. Jogi természetét tekintve azonban nem érinti a tulajdonjog, mint dologi jogi jogviszony abszolút szerkezetét és negatív tartalmát, mivel a tulajdonjog megterhelése passzív: a tulajdonos akarati autonómiájának gyakorlásán keresztül aktivizálódik akkor is, ha törvényen alapul. Alkotmányjogi szempontból a törvényen alapuló elővásárlási jog alkotmányosságának az Alkotmány 8. § (2) bekezdése és a 13. § (1) bekezdése szab határt.

A Kpt. 9. §-a szerinti elővásárlási jog pl. az Alkotmány 8. § (2) bekezdése összefüggésében alkotmányos, mivel a tulajdonos tulajdonjogának más - a kártalanításra jogosult - jogának érvényesülését szolgáló olyan megterhelése, amely a sérelmet szenvedett kártalanításra jogosult jogainak más kártalanításra jogosultakat megelőző védelme érdekében elkerülhetetlen, ugyanakkor az elérni kívánt célhoz képest - tekintettel arra, hogy azonos körülményekkel mérlegeli és veszi figyelembe mind a tulajdonos, mind pedig a kártalanításra jogosult érdekeit - arányos is. A szabály ugyanakkor az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szempontjából is aggálytalan, hiszen egyfelől a tulajdonjogi részjogosítványt is csak korlátozza, de nem szünteti meg, a birtoklási és használati részjogosítványt pedig nem is érinti. A tulajdonhoz való alkotmányos alapjog sérelme ezért - figyelemmel a 8. § (2) bekezdésének az Alkotmánybíróság által tulajdonított értelemre is - nem állapítható meg.

Ugyanez mondható el a visszavásárlási jog polgári jogi jogintézményéről. A rendelkezési jog korlátozása nem érinti a tulajdonjog abszolút szerkezetét és negatív tartalmát, jóllehet ez esetben a korábbi tulajdonos - az eladó - egyoldalú hatalmassága korlátozza a tulajdonjog rendelkezési részjogosítványát. A tulajdonos akarati autonómiájának korlátozása azonban csak látszólagos, hiszen ő a dolog tulajdonjogát eleve abban a tudatban szerezte meg, hogy az korlátozott. Ha a volt tulajdonos visszavásárlási joga fennáll, a tulajdonos nem kifogásolhatja az ebben a tudatban megszerzett tulajdonjoga korlátozottságát, hiszen ez a "venire contra factum proprium" tilalmába ütközne. Minthogy a tulajdonos akarati autonómiája közbeiktatásával valósul meg a tulajdonjog korlátozása, ez a korlátozás más - adott esetben releváns - jogának védelme vagy érvényesítése érdekében - elkerülhetetlen lehet. Ha a korlátozás arányos is, a visszavásárlási jog törvényi alapítása alkotmányossági szempontból elvileg lehetséges és nem kifogásolható. Az Alkotmány - a tulajdonhoz való jog címén - egyébként sem biztosíthat nagyobb terjedelmű védelmet, mint amekkorát az egyébként alkotmányosan korlátozott tulajdonjog maga is involvál.

Más a helyzet mind polgári, mind alkotmányjogilag a vételi jog törvénnyel való konstituálásával. A vételi jog ugyanis az előző kettőhöz képest a tulajdonjog rendelkezési részjogosítványát nem egyszerűen korlátozza, hanem megszünteti. A Ptk. 375. §-a éppen azért fogalmazza meg a korábban említett szigorú garanciális szabályokat, mert a rendelkezési részjogosítvány megszüntetésében megnyilvánuló tulajdonjog-megterhelés, korlátozás - még akkor is, ha a tulajdonos akaratából történik - ebből kifolyóan önmagában véve is visszaélésre igen alkalmassá, a tulajdonjognak a tulajdonosi akarat autonómiáját megkerülő átszállása eszközévé válhat.

Ha viszont a tulajdonjog a tulajdonos akaratától függetlenül, adott esetben - a törvény rendelkezése alapján - a tulajdonos akarata ellenére száll át, akkor ennek már semmi köze a Ptk. 375. §-ában intézményesített vételi jog dogmatikai és jogpolitikai konstrukciójához. A törvényen alapuló vételi jog ugyanis a tulajdonjognak a felek akaratmegegyezését nélkülöző, a tulajdonjog mint jogviszony abszolút szerkezetét és negatív tartalmát semmibe vevő átszállását eredményezi, a tulajdonos akaratí autonómiáját nem csupán korlátozza, hanem törvényileg kiiktatja. Egy ilyen intézmény azonban a polgári jogban még törvénnyel sem konstituálható - legfeljebb a közigazgatási jog, vagy a büntetőjog intézményeként: kisajátítás vagy elkobzás jogcímén lehetséges. A törvényen alapuló vételi jog tehát polgári jogilag önellentmondás. Dogmatikailag ellentétes a vételi jog természetével, de nem magyarázható annak jogpolitikai céljával sem. Törvényen alapuló vételi jog tehát a polgári jogban nem létezik, legfeljebb formailag: kodifikációs elnézés eredményeként. A „törvényen alapuló vételi jog” konstrukciója ugyanis a rendelkezési jog megsemmisítésén és a Ptk. 375. §-ába foglalt garanciális szabályok figyelmen kívül hagyásán keresztül fellazítja a tulajdonjog és a tulajdonvédelem egész dogmatikai rendszerét, az abszolút szerkezetű tulajdonjogi jogviszonyt relatív szerkezetűvé változtatja azáltal, hogy a törvény által kijelölt kedvezményezettel szemben a tulajdonjog polgári jogi védelme már nem érvényesül.

A rendelkezési jog megsemmisítése révén a tulajdonhoz való alkotmányos jog is sérelmet szenved. A tulajdonjog megterhelése, korlátozása ugyanis azt involválja, hogy valami a korlátozás mellett is marad belőle. A „törvényen alapuló vételi jog” azonban azt jelenti, hogy megteremtik a tulajdonjog elvonásának lehetőségét. Így azonban a tulajdonos tulajdonhoz való jogából, az erre irányuló alkotmányos védelemből semmi nem marad.

Alkotmányos alapjog törvényen alapuló teljes megsemmisítése alkotmányos szempontból viszont nem fogadható el (23/1990. (X. 31.) AB határozat).

Ha az Alkotmánybíróság az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének említett értelmezése szerinti korlátozási lehetőségen túlmenően a tulajdonhoz való jog megsemmisítését akárcsak egyetlen esetben is elfogadná, ezzel alkotmányos alapot adna további - „törvényen alapuló vételi jog” konstrukciójára épülő - tulajdonel-

vonások számára.

Ebben az összefüggésben az Alkotmány 8. §-ának (az alapvető jog lényeges tartalmának elkerülhetetlen és arányos korlátozására vonatkozó) értelmezése - az alapjog megsemmisítéséről lévén szó - fel sem merülhet. A törvényen alapuló vételi jog tehát - így a Kpt. 15. § (1) bekezdése is - önmagában véve sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, ezért alkotmányellenes.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése megsértésének akárcsak egyetlen esetben történő eltérése ezt az alkotmányos garanciát minden hitelétől megfosztaná és a vételi jog polgári jogi jogintézményével való jogalkotói visszaélés számára teremtené alkotmányos alapot. A „törvényen alapuló vételi jog” konstrukciója tehát általában is sérti a jogbiztonságnak a jogállamiság alkotmányos kategóriájába foglalt követelményét: az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, ezért ez okból is alkotmányellenes.

Így nem elegendő annak kimondása, hogy a vételi jog alkotmányellenessége kizárólag a kárpótlás mértéke alkotmányellenességének megszüntetéséig áll fenn (Határozat f/ rész 3. pont).

3.2.4 A kártalanítás fedezetének megteremtésével összefüggésben az állam kártalanítási kötelezettségének további áthárítását eredményezi a Kpt. 7. § (2) bekezdésének az önkormányzati tulajdonra és a 7. § (4) bekezdésének a társadalombiztosítás által fizetendő életjáradékra vonatkozó rendelkezése is.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. § (1) bekezdése elvi jelleggel sorolja fel az önkormányzatok lehetséges tulajdoni körét. A (2) bekezdés azokat a vagyontárgyakat (köztük a volt tanácsi bérlakásokat) jelöli meg, amelyek 1990. szeptember 30-ával automatikusan az önkormányzat tulajdonába kerültek.

Az önkormányzat tulajdonjogának korlátozása önmagában véve, és az Alkotmány 12. § (2) bekezdésére is figyelemmel, alkotmányossági szempontból nem kifogásolható.

Az önkormányzat ezen joga korlátozásának mikéntjét és határait azonban az Alkotmány 44/C.§-a jelöli meg.

Eszerint az önkormányzatok alapjogai - így a tulajdonhoz való joga - csak ugyanolyan (kétharmados) szavazataránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók, mint amilyen szavazatarány (a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmada) magának az önkormányzati törvénynek az elfogadásához szükséges.

A Kpt. 7. § (2) bekezdése - azzal, hogy a pénzfedezet nélküli kárpótlási jegy fizetőszökként való felhasználását lehetővé teszi az önkormányzati tulajdonban lévő lakás értékesítése esetén - nem vitásan korlátozza az önkormányzat alapjogát: a tulajdonhoz való jogát, ez pedig kizárólag a jelenlévő képviselők kétharmadának igenlő szavazatával elfogadott törvényhely alapján lehetséges. A Kpt. 7. § (2) bekezdésének az önkormányzati tulajdonú lakásokra vonatkozó rendelkezése tehát formai okból alkotmányellenes.

Az elővásárlási jog a tulajdonjog megterhelése, a tulajdonnal való rendelkezési jog korlátozása (lásd különvélemény A. rész 3.23 pont), ezért nem osztható az az álláspont, hogy az elővásárlási jog és az (önkormányzati) tulajdon között nincs összefüggés (Határozat E/ rész 1. pont).

A Kpt. 9. §-a az önkormányzati tulajdonnal kapcsolatosan is tartalmaz az elővásárlási jogra utalást. A tulajdonhoz való jog ilyen korlátozása tartalmilag alkotmányosnak tekinthető, a fent kifejtettek értelmében azonban a minősített többségű szavazásnak ebben a körben is meg kellett volna történnie. A formai alkotmányellenesség tehát a Kpt. 9. §-a esetére is megállapítható.

Ebben a körben - a Határozat indokolásával (E/ rész 2.1 és 2.2 pont) szemben - hangsúlyozni kell azt is, hogy a Kpt. 7. § (2) bekezdése nem a Kpt. hatálybalépésekor az önkormányzat tulajdonában lévő lakásokra, hanem a lakás értékesítésekor (azaz a kárpótlási jegy felhasználásakor) az önkormányzat tulajdonában lévő lakásokra vonatkoztatva engedi a kárpótlási jegy fizetőeszközként történő felhasználását.

Az önkormányzat alapjogának korlátozása (formai) alkotmányellenességének megállapításánál tehát nem választható külön a már önkormányzati tulajdonba került, illetve a még nem önkormányzati tulajdonú lakás vonatkozásában meghatározott szabályozás (ez a különbségtétel az 1990. évi LXV. tv. 107. §-a helyes értelmezésével egyébként is fogalmilag kizárt). Ezzel pedig aktualitását veszti a Határozat azon okfejtése, miszerint a Kpt.-vel megteremtendő jogcím alapján fennálló követelés tulajdoni teherként a tulajdonnal együtt száll át az új tulajdonosra.

3.2.5 A kárpótlás fedezetének áthárítása kérdésével szorosan összefügg, ezért - az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata értelmében - az indítvány konkrét tartalmán túlterjeszkedve - vizsgálni kell a kárpótlási jegy életjáradékra váltása lehetőségének alkotmányosságát is.

A kárpótlási jegy életjáradékra váltásának lehetősége alkotmányos jogalap nélkül a társadalom valamennyi tagjára hárítja az állam kártalanítási kötelezettségét, veszélyeztetve a társadalombiztosítás által teljesítendő egyéb kötelezettségek anyagi fedezetét. Ez a rendelkezés sérti az Alkotmány 70/E. §-ában biztosított szociális biztonsághoz való jogot, és annak ellenére, hogy az állam kártalanítási kötelezettségéről van szó, közteherviselésre kötelez, noha ennek az Alkotmány 70/I. §-ában írt feltétele nem áll fenn. Ennek alapján tehát megállapítható a Kpt. 7. § (4) bekezdésének alkotmányellenessége is.

3.2.6 Alkotmányossági szempontból aggályos a Kpt. azon megoldása is, amely a Kormány számára lehetővé teszi a kárpótlási jegyek meghatározott sorozatának vásárlási célú felhasználása felfüggesztését. Ez a rendelkezés a kárpótlás megvalósítása során szintén emberek közötti tiltott különbségtételhez vezethet, mert

- a kárpótlási jegyek sorozatának felfüggesztése termőföld tulajdon megszerzésénél nem, csak más (a Kpt. 7. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott)

vagyontárgyak értékesítésénél lehetséges, és

- mivel egy jogosultnak csak azonos sorozatjellel ellátott kárpótlási jegy adható (Kpt. 5. § (1) bekezdés), a kárpótlási jegyek beválthatósága manipulható, amellyel szemben a Kpt. 8. § (2) bekezdésében írt rendelkezés nem nyújt megfelelő garanciát.

3.3 Összegezve: A Kpt. tárgyi hatályát megállapító említett rendelkezések alkotmányellenesek, mert

a) a tulajdon tárgya szerint, alkotmányos indok nélkül különbséget téve eltérően szabályozzák a kárpótlási jeggyel történő tulajdonszerzés lehetőségét, amelynek eredményeként a tulajdoni tárgyak közötti különbségtétel személyek közötti, az Alkotmány 70/A. §-a által tiltott diszkriminációvá válik;

b) a kárpótlás fedezetének megteremtése érdekében a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonában álló földek tulajdonjogát alkotmányos jogcím nélkül, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 8. § (2) bekezdésébe és 13. § (1) bekezdésébe ütköző módon elvonják;

c) a kárpótlási jegy önkormányzati lakás értékesítésekor fizetőeszközként felhasználhatósága, illetve életjáradékra válthatósága tekintetében az Alkotmány 44/C., 70/E., és 70/I. §-aiba ütköző szabályokat tartalmaznak.

4. Az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában kifejtette, hogy önmagában nem alkotmányellenes a kártalanítás alapjául szolgáló érték eltérő számítási módja. Ha azonban az eltérő számítási mód miatt a különböző vagyontárgyakért kapott kártalanítás mértékét tekintve kirívó a különbség, az - alkotmányos indok hiányában - személyek közötti, az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző diszkriminációhoz vezethet.

A Kpt. 4. §-ában, a kártalanítás mértékére alkalmazott - a vagyontárgyak körétől függően meghatározott - eltérő számítási mód azt eredményezi, hogy termőföld esetén teljes (1 millió Ft-ig 100 %-os), egyéb vagyontárgyak esetén pedig részleges (csak 200 eFt-ig 100 %-os) lehet a kártalanítás. Ez az alkotmányos indok nélküli megkülönböztetés pedig - túl azon, hogy nincs összhangban a javaslat általános indokolásában alapelveként hangsúlyozott részleges kártalanítás koncepciójával sem - az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott tilalomba ütközik, ezért alkotmányellenes.

A Kpt. alkotmányellenességét ebben a körben a Határozat is megállapította, rögzítve, hogy a kárpótlás eltérő számítási módjából adódóan a földtulajdon esetében a tulajdon teljes, természetbeni helyreállítása érhető el.

A Határozat azonban az ebből eredő következtetésig nem jut el, miszerint a Kpt. ezen megoldása egyes földtulajdonok esetén rejtett reprivatizációt jelent. Ha egyes személyek tulajdona reprivatizálásra kerül, másoké pedig nem, az az Alkotmánybíróság korábbi döntése (21/1990. (X. 4.) AB határozat) értelmében alkotmányellenesnek minősül.

B)

A tulajdonviszonyok rendezése és a piacgazdaság megteremtése

1. Az Alkotmánybíróság a 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kifejtette, hogy az állami tulajdon lebontása (társadalmi összereedményét tekintve) lehet olyan alkotmányos cél, amely megalapozhatja egyébként diszkriminatív, vagy alapjogot korlátozó intézkedés alkotmányos voltát.

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonának - a hivatkozott határozat meghozatalakor még csak - tervezett, kisajátítási eljárás és kártalanítás nélküli elvonásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy e szövetkezetek - mint gazdasági társaságok - tulajdona alkotmányos védelem alatt áll. Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a 7/1991. (II. 28.) AB határozatában megerősítette.

A szövetkezeti tulajdon létjogosultsága egyébként az 1991. évi XIV. törvény meghozatalával az Országgyűlés által is elismerést nyert azzal, hogy a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseinek az Alkotmány vagyoni viszonyokat érintő legalapvetőbb előírásaival és a piacgazdaság kialakítását célzó jogalkotási törekvésekkel való összhangba hozatala során a tulajdonformák egyenrangúsítása, illetve a társadalmi tulajdon - mint tulajdonforma - előjogainak és kedvezményeinek megszüntetése kapcsán nem vonta meg az alkotmányos/jogi védelmet a szövetkezeti tulajdontól (illetve annak egy részétől).

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonáról vallott felfogását az Alkotmánybíróság tovább árnyalta a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában, kimondva, hogy a termelőszövetkezetek tulajdonjogának vételi joggal való megterhelése alkotmányosságát a korábbi társadalmi és politikai rendszer gazdasági és politikai alapját képező társadalmi tulajdon figyelembevételével kell megítélni. A szociális piacgazdaság kialakításának feltétele a társadalmi tulajdon lebontása, magántulajdonná alakítása. A tulajdoni rendszer átalakításának egyik célja lehet pl. a jelenlegi szövetkezeti tulajdon átalakítása a szövetkezeti tagok (mint magántulajdonosok) közös tulajdonává.

A szociális piacgazdaság kialakítása, a társadalmi tulajdon lebontása kapcsán az Alkotmánybíróságnak azt kell vizsgálnia,

a) hogyan viszonyul egymáshoz ma a társadalmi tulajdon és a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdona, továbbá

b/ a szövetkezeti tulajdon magántulajdonos tagok közös tulajdonává való átalakítása hogyan viszonyul az állami tulajdon lebontásához, privatizálásához.

1.1 Az Alkotmány 12. § (1) bekezdése értelmében az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, és elismeri a szövetkezetek önállóságát.

Ez a rendelkezés olyan szövetkezetekre vonatkozik, amelyek az alapítás

körülményeitől függetlenül önkéntes társulás alapján állnak fenn (21/1990. (X. 4.) AB határozat). A szövetkezet önkéntes társulási jellegének eldöntésére egyedül a szövetkezet tagjaiból álló közgyűlés illetékes.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény - annak 13. § (1) bekezdése - alapján a tagok a szövetkezetből kiléphetnek, földjüket kivihetik, és velük el kell számolni. Egyedül annak van akadálya, hogy a szövetkezet tulajdonában álló földet elosszák, azonban ennek lehetősége a törvényhely módosításával biztosítható.

1.2 A mezőgazdasági termelőszövetkezetek esetében absztrakt módon nem lehet - sem törvényben, sem az Alkotmánybíróság határozatában - megállapítani azt, hogy a szövetkezetek általában önkéntes, vagy általában nem önkéntes társulás alapján állnak-e fenn. Az Alkotmánybíróság csak azt teheti, hogy megállapítja: a kérdés eldöntésére az egyes szövetkezetek közgyűlése bír - a törvény alapján - hatáskörrel (kimondhatja a szövetkezet feloszlatását, vagy más gazdasági társasággá való átalakulását is).

A közgyűlés döntése nyújt ugyanis indikációt arra nézve, hogy az adott szövetkezet önkéntes társulás alapján áll-e fenn, amely döntés egyben a társadalmi tulajdon körébe történő besorolás feltétele is. Ma tehát nincs lehetőség arra, hogy absztrakt módon és általános érvennyel besorolják a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonát a társadalmi tulajdon kategóriájába. Egy ilyen besorolás mind szociológiailag, mind politológiailag, mind pedig alkotmányjogilag és polgári jogilag sablonos, mechanikus lenne, alkotmányjogi aggályokkal járna.

1.3. Más a helyzet az állami tulajdonnal. Az állami vállalatok tulajdonosa kizárólag az állam, amely egyedül dönt a tulajdonában álló dolgok jogi sorsáról.

A kétféle tulajdonforma átalakításának mikéntje ennek megfelelően különbözik.

Az állam saját tulajdona tekintetében értelemszerűen csak saját maga (illetve e jogkör átruházásával az Állami Vagyongyűnökség) rendelkezhet, így természetes, hogy az állami tulajdon, mint egyértelműen a társadalmi tulajdon körébe sorolandó tulajdoni forma tekintetében a társadalmi tulajdon lebontása is csak az állam, mint tulajdonos közreműködésével történhet. Az állami tulajdon lebontásának sajátos vonást kölcsönöz, hogy a tulajdonos egyben a közhatalom gyakorlója is.

Ez a kettős vonás természetessé, sőt elkerülhetetlenné teszi, hogy az állam az állami tulajdon, mint társadalmi tulajdon tekintetében kezdeményező-vezérlő szerepet lásson el. Az állam mint tulajdonos megteheti, hogy a Polgári Törvénykönyv 375. §-a szerint másnak - pl. kárpótlási jegy birtokosának - a saját tulajdonában álló termőföldön, vagy más dologon vételi jogot engedjen. A Kpt. 7. § alkotmányjogilag aggálytalanul ezt a megoldást (is) tartalmazza. Ugyanígy aggálytalan rendelkezést tartalmaz a Kpt.-nek az elővásárlási jogot alapító 9. §-a az állami tulajdon tárgyainak az Állami Vagyongyűnökség általi értékesítése vonat-

kozásában.

1.4 Az állami tulajdon, mint társadalmi tulajdon lebontása, a szociális piacgazdaság kialakítása e tekintetben fogalmilag másként, mint a tulajdonos-közhatalom kezdeményezése és folyamatos közreműködése, beavatkozása nélkül el sem képzelhető.

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek esetén azonban mód van a tagok kilépésére, a feloszlásnak (megszűnésnek), átalakulásnak a közgyűlés általi kimondására, vagyis arra, hogy a szövetkezet tagjai maguk szüntessék meg a szövetkezetnek adott esetben a társadalmi tulajdon fogalmi körébe tartozásra jellemző, mindenekelőtt az önkéntesség hiányából adódó jegyeit. Ennek politológiai feltételei már fennállnak, jogi feltételrendszere pedig vagy a szövetkezeti törvény említett 13. § (1) bekezdése módosításával: a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonának feloszlathatóvá tételével, vagy pedig - a tervezet formájában készen álló - a kifejezetten a magántulajdonos tagok szövetkezésének alapján álló új szövetkezeti törvény megalkotásával megteremthető.

1.5 A mezőgazdasági termelőszövetkezetek adott esetben fennálló, a társadalmi tulajdoni jelleggel összefüggő, ezért lebontandó jegyeinek megszüntetése következtetésképpen nem igényli feltétlenül a szövetkezeti tulajdonra kiható állami közreműködést. E jegyek megszüntetése, a szövetkezeteknek a magántulajdonosok szövetkezése irányába való átalakítása alulról jövően, a tagok privátautonóm, a polgári jog keretei között mozgó aktivitásával már a szabad választások óta lehetséges. Ez ugyanakkor a szövetkezetek tulajdoni viszonyainak organikus, és piacokonform átalakítását is biztosítja.

Ha ugyanis maga a közgyűlés vezérli a szövetkezet tulajdonviszonyainak - több említett lehetőség közötti választást is lehetővé tévő - átalakítását, jóval nagyobb a valószínűsége annak, hogy a döntés a valós gazdasági érdekeket, ezen keresztül a piaci hatásokat fogja tükrözni, mintha a döntés egy absztrakt - a társadalmi tulajdon körébe történő mechanikus - besorolás eredményeként adódik. A piacgazdaság kialakulása, a tulajdonviszonyok átalakítása tehát ez esetben - eltérően az állami tulajdontól - ott mehet végbe, ahol a szövetkezet tekintetében nagyrészt tulajdonos tagokat a piaci hatások erre kényszerítik. Az Alkotmánybíróság tudatában van annak, hogy a jelenlegi szövetkezetek tagjainak tulajdonosi státusa messze van a piacgazdaságokra jellemző szövetkezeti tagokétól. Éppen ezért nem kíván a termelőszövetkezetek tulajdonát a tagok tulajdonosi döntésével (kilépés, megszűnés) szemben alkotmányos védelem alá helyezni, hiszen a szövetkezeti tulajdont sem illeti meg több védelem, mint a tulajdont általában [21/1990. (X. 4.) AB határozat]. Ugyanakkor sem szociológiailag, sem közgazdaságilag, sem jogilag nem indokolt az állami vállalat és a szövetkezet tulajdoni viszonyainak differenciálatlan azonosítása.

2. A piacgazdaságnak a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tekintetében a

tagok alulról kezdeményezett, organikus önszerveződésével történő kialakítása tehát nemcsak lehetséges, hanem az adott körülmények között szükséges is, hiszen ily módon a piacgazdaság induló feltételei, a társadalmi tulajdon lebontásának - a 21/1990. (X. 4.) AB határozatban hangsúlyozott - társadalmi összere dménye kedvezőbbek lennének. Minthogy a tagtulajdonosok - a szövetkezet jelenleg feloszthatatlan tulajdona kivételével - nagyrészt már ma is maguk tudják vezérelni a szövetkezettel kapcsolatos tulajdoni viszonyaik alakítását, továbbá mivel a szövetkezeti tulajdon feloszthatóvá tétele egyszerű törvénymódosítással, illetve még inkább az új szövetkezeti törvény megalkotásával megvalósítható, nyilvánvaló, hogy a társadalmi tulajdon ilyen módon történő privatautonóm, organikus lebontása során az Alkotmány 12. § (1) bekezdésének, illetve a 13. § (1) bekezdésének sérelme szóba sem jön.

2.1 A Kpt. 15. § (1) bekezdése - a 7. § (1) bekezdéssel összefüggésben - a piacgazdaság mezőgazdaságbeli kialakításának nem a privatautonóm-organikus útját választja, hanem - a mezőgazdasági szövetkezet és az állami tulajdon egyformán társadalmi tulajdonkénti kezeléséből kiindulva - az átalakítást „törvényen alapuló vételi jog” és az ezt adminisztráló hivatali szervezet határozata (12. § (4) bekezdés) intézményesítésével közjogi-igazgatási útra tereli. Ez nem csak a piaci hatások érvényesülését korlátozza, vagy zárja ki, hanem fogalmilag a tulajdonhoz való alkotmányos alapjognak a szövetkezeti tulajdon elvonásában megnyilvánuló megsemmisítéséhez vezet, amely a korábban kifejtettek alapján is alkotmányellenes.

2.2 Nem követhető a Határozat F/ részében kifejtett értelmezés, miszerint a mezőgazdasági termelőszövetkezetek átalakulása nyomán a jelenlegi tagok ingyenesen szereznének tulajdonjogot (ajándékba kapnának földet), és így nem kifogásolható, hogy a kártalanítás állami terhéből részt kell vállalniuk.

A termelőszövetkezetekbe történő (erőszakos) beléptetések nyomán, a Kpt.-vel kártalanítani kívánt (az 1. sz. mellékletben felsorolt) jogszabályok végrehajtásával okozott sérelmek nagyrészt abból keletkeztek hogy a belépők tulajdonukat a közösbe vitték.

2.3 A piacgazdaság megteremtése, és ennek érdekében a társadalmi tulajdon adott aspektusban történő lebontása kétféle módon is történhet: a tulajdonjog, mint alapvető alkotmányos jog korlátozásával, vagy anélkül. Minthogy a piacgazdaság megteremtésének alkotmányos célja a mezőgazdasági termelőszövetkezetek vonatkozásában a tulajdonjog sérelme nélkül is megvalósítható, a Kpt. által kodifikált az a mód, amelyik a tulajdonhoz való jog korlátozásával, sőt az attól - vételi jog gyakorlásával történő - megfosztással jár, ebből az aspektusból is elkerülhető, így alapvető alkotmányos jog lényeges tartalmának korlátozása kényszerítő ok nélkül történik. A Kpt. 15. § (1) bekezdése az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is sérti, tehát ebből az okból is alkotmányellenes.

2.4 A termőföldre irányuló kárpótlás végrehajtása a tervezett módon mind-

emellett hosszú időre jogbizonytalanságot teremt. A Kpt. 17. §-a ugyanis előírja, hogy a 15. § (1)–(2) bekezdése szerinti igények kielégítését megelőzően a szövetkezetben a szövetkezeti tagok és alkalmazottak földtulajdonhoz juttatása céljából - a Kpt-ben meghatározott mértékű - földalapot kell képezni. Amennyiben e földalap után fennmaradó termőföld mennyiség valamennyi érvényesített vételi jog teljes kielégítésére nem elegendő, a termőföldeket a vételi jogról szóló határozatban foglalt AK értékek figyelembevételével, arányosan kell kiadni. Ezt a rendelkezést az Alkotmánynak a jogállamiság elvét kimondó, és ezzel a jogbiztonság követelményét involváló 2. § (1) bekezdése összefüggésében vizsgálva megállapítható, hogy a termőfölddel kapcsolatos igények kielégítése a Kpt. 17. §-ában meghatározott módon alkotmányjogilag legalábbis aggályos. Az ugyanis, hogy valamennyi érvényesíteni kívánt vételi jogi igény kielégítésére elegendő-e a termelőszövetkezet termőföldje, csak valamennyi - az igények érvényesítésével kapcsolatos - eljárás (Kárpótlási Hivatal eljárása, esetleges első-, másodfokú bírósági eljárás, rendkívüli jogorvoslat esetén az ezzel kapcsolatos eljárás) jogerős befejezése után állapítható meg, ez pedig - tekintettel a hatóságok leterhelésére és az eljárások becsülhető időtartamára - legalább 4-5 évre jogbizonytalanságot (a tulajdoni viszonyok kialakulatlanságát, a birtokviszonyok rendezetlenségét, a jogvédelem hiányát, stb.) fog eredményezni.

2.5 A piacgazdaság kiépítésének az Alkotmány Preambulumában megfogalmazott alkotmányos célja csak akkor érhető el, ha - többek között - a vételi jog törvény általi konstituálása megfelel az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság, az ezáltal involvált jogbiztonság követelményének, ha tehát a tulajdonosok a tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott védelme mellett tulajdonukat a jogállamiság és a jogbiztonság védőpajzsa alatt is tudhatják. Ez nem csak a kiépülő piacgazdaság belföldi, hanem a magyar piacgazdaságba beruházni, bekapcsolódni kívánó külföldi vállalkozók szempontjából, továbbá egyáltalán a magyar piacgazdaságnak a világgazdaságba való integrálódása szempontjából is alapvető fontosságú, garanciális kérdés.

A fentiek alapján az indítványozó által feltett kérdésekre - szemben a Határozatban foglaltakkal - az alábbi válaszok adandók:

1. A Kpt. azon koncepciója, hogy az állam méltányosságból juttat részleges kárpótlásként javakat a kedvezményezetteknek, szakszerűtlensége miatt az alkotmányossági vizsgálat szempontjából irreleváns.

2. A Kpt. a kártalanítás személyi hatályának meghatározásánál alkotmányellenesen tesz különbséget a tulajdonos és a tulajdonnal nem rendelkező károsultak között, és ez utóbbiakat kirekesztve a kártalanításból lehetővé teszi, hogy a jogalkotás alkotmányos indokok nélkül, önkényesen válogasson az esetleg mégis

kártalanítandó azon személyek és csoportok között, amelyek nem a tulajdonukban szenvedtek anyagi kihatású sérelmet.

3. A Kpt. alkotmányos indok nélkül különbséget téve eltérően szabályozza a kárpótlási jeggyel történő tulajdonszerzés lehetőségét, ennek következtében a tulajdoni tárgyak közötti megkülönböztetés - miszerint termőföld tekintetében azonos fajtájú dolog megszerzése válik lehetségessé, míg más vagyontárgyak esetén ez nem biztosított - személyek közötti, alkotmányellenes diszkriminációvá válik.

Ezt a különbségtételt a törvényen alapuló vételi jog intézménye teszi lehetővé, ezért erre az okra a vételi jog ilyen alkalmazásának alkotmányellenessége is visszavezethető.

4. A kártalanítás mértékében előálló különbség - alkotmányos indokolatlansága miatt - szintén személyek közötti tiltott különbségtételhez vezet, amely nem felel meg az alkotmányosság követelményének, és a földtulajdon tekintetében korábbi határozattal már alkotmányellenesnek minősített reprivatizációt rejt magában.

5. A Kpt. alkotmányellenesen tesz különbséget az 1949. június 8. előtt és után okozott károk károsultjai között, nem gondoskodva jogi kötelezettségként az említett időpontot megelőzően okozott károk szakaszos kártalanításáról, amely miatt a különbségtétel - a kárpótlás további szakaszai előli fedezetelvonással - később ki nem egyenlíthetővé válik.

6. A Kpt.-nek az önkormányzati tulajdont érintő, korlátozó rendelkezései önmagukban nem alkotmányellenesek. Tekintettel azonban arra, hogy ezek a rendelkezések az önkormányzat alapjogát érintik, elfogadásukhoz kétharmados szavazatarány szükséges, ennek hiánya miatt ezek a rendelkezések formai szempontból alkotmányellenesek. Ez az alkotmányellenesség az önkormányzati tulajdon átszállásának módja és időpontja tekintetében - a Határozatban foglalt - eltérő értelmezéstől függetlenül fennáll.

7. A Kpt. a kártalanítás fedezetének megteremtésébe bevonja a mezőgazdasági termelőszövetkezetek (illetve jogutódaik) tulajdonában álló termőföldet, és e tulajdonhoz való alkotmányos jog egyébként elkerülhető és aránytalan korlátozása végső soron a tulajdonjognak - alkotmányos indok nélküli - alkotmányellenes elvonásához vezet. (A szövetkezetek jogutódainak bevonása a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatban foglalt álláspont figyelmen kívül hagyásával történt.)

8. A Kpt. törvényen alapuló vételi jogot megteremtő rendelkezése - a Határo-

zatban foglalt okon és mértéken túl azért is - alkotmányellenes, mert a tulajdonos akarati autonómiáját nem egyszerűen korlátozza, hanem kizárja, ezzel a tulajdonjog rendelkezési részjogosítványát megszünteti.

Sérelmet szenved ezáltal nemcsak a tulajdonjog polgári jogi értelemben, hanem a tulajdonhoz való alkotmányos jog is, mivel a tulajdon számára az Alkotmány által biztosított védelem megsemmisül. Alkotmányos alapjog törvényen alapuló teljes megsemmisítése pedig alkotmányellenes. Ilyen megoldás elfogadása alapot adna további - a törvényen alapuló vételi jog konstrukcióját felhasználó jogalkotói visszaélés révén megvalósuló - alkotmányos jogcímet nélkülöző tulajdonelvonások számára. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe foglalt tulajdonhoz való jog megsértésének akárcsak egyetlen esetben történő eltérése ezt az alkotmányos garanciát minden hitelétől megfosztaná.

A vételi jog alkotmányellenessége ezenkívül megállapítható a termelőszövetkezetek jogutódaira, azok személyi körének meghatározása nélkül történő kiterjesztés tekintetében is.

9. Az eljárás során vizsgált kérdésekkel szorosan összefüggő körben - az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának megfelelően - a Kpt. bizonyos rendelkezéseit annak ellenére érdemben vizsgálni kell, hogy az indítvány nevesítetten nem, csak általánosságban irányul rá. így:

- alkotmányellenes a kártalanításra jogosultak köréből a jogi személyek alkotmányos indok nélküli kirekesztése;
- alkotmányellenes a kártalanítás fedezetének a társadalombiztosítás terhére történő megteremtése;
- alkotmányellenes a kárpótlási jegyek beválthatósága felfüggesztésének lehetősége is, mert részben emberek vagy embercsoportok tiltott megkülönböztetéséhez vezet, részben pedig a szociális biztonsághoz illetve a jogbiztonsághoz való jog sérelmével a jogállamiság garanciáinak megvalósulását veszélyezteti.

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1160/A/1991/3.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 59. számában

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítványok tárgyában - a megsemmisítés időpontja tekintetében dr. Kilényi Géza és dr. Szabó András alkotmánybírák különvéleményével, továbbá dr. Kilényi Géza alkotmánybíró párhuzamos véleményével - meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes orvosok munkaviszonyával kapcsolatos kérdésekről szóló 32/1990. (VIII. 21.) Korm. rendelet, továbbá az egyes gyógyító megelőző intézetek szervezetének és vezetésének továbbfejlesztéséről szóló 1/1990. (VIII. 21.) NM-BM együttes rendelet, valamint az ezt módosító 3/1990. (XI. 2.) NM-BM együttes rendelet alkotmányellenes, ezért e rendeleteket megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét. A megsemmisített jogszabályok az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzététele napján vesztek hatályukat.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványokkal támadott és a rendelkező részben írt miniszteri rendeletek a helyi és területi tanácsok fenntartásában levő kórház-rendelőintézetek testületi vezetésére, továbbá az orvosigazgatói munkakör betöltésére vonatkozóan tartalmaznak rendelkezéseket, míg a kormányrendelet a kórház-rendelőintézet igazgató főorvosainak vezetői megbízatása megszűnéséről rendelkezik. A kormányrendelet a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény 67. § (2) bekezdésében írt felhatalmazáson alapszik, míg a miniszteri rendeletek a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 11/1970. (III. 31.) Korm. rendelet 6. § (5) bekezdésében és 80. § (2) bekezdésében, továbbá a szociális és egészségügyi miniszter feladat- és hatásköréről rendelkező 17/1988. (III. 29.) MT rendelet 6. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazásokon alapulnak. Mind a

kormányrendelet, mind pedig a miniszteri alaprendelet 1990. évi augusztus hó 21. napján lépett hatályba.

Az 1990. évi augusztus hó 14. napján kihirdetett és a 113. §-ban írt rendelkezés szerint az önkormányzati képviselőtestületek tagjai 1990. évi választásának napján hatályba lépett 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében - egyebek között - az egészségügyi, továbbá a szociális ellátásról való gondoskodás. A törvény 8. § (4) bekezdése ezt a rendelkezést - határozottabb megfogalmazásban - megismétli. Eszerint a települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészségügyi és a szociális alapellátásról. Az Ötv. 9. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati képviselőtestület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet alapíthat, kinevezi a vezetőiket. A törvény 107. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló egészségügyi intézmények önkormányzati intézményekké váltak.

Az Ötv. 115. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvényt, továbbá az e törvény végrehajtására kiadott 11/1971. (III. 31.) Korm. rendeletet.

Az Ötv. 97. §-ának b) pontja értelmében a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények tekintetében a szakminiszter hatáskörébe csak a szakmai követelmények, illetőleg az intézmények dolgozói képesítési előírásainak a megállapítása és az előírások érvényesülésének az ellenőrzése tartozik.

II.

Az indítványozók a fenti kormány- és miniszteri rendeletek alkotmányellenességének a megállapítását és e rendeleteknek a kihirdetésük napjára visszamenő hatállyal történő teljes megsemmisítését kérték. Álláspontjuk szerint a hivatkozott jogszabályok több törvényi rendelkezéssel is ellentétesek, márpedig az Alkotmány 35. § (2) bekezdése értelmében a Kormány rendelete, a 37. § (3) bekezdése szerint pedig a Kormány tagjának a rendelete törvénnyel ellentétben álló nem lehet.

Az indítványozók érvelése szerint a hivatkozott rendeletek ellentétesek mindenekelőtt Ötv. 8. § (1), (4), valamint 9. § (4) bekezdésében írt rendelkezésekkel, a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény 67. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazással, ugyanakkor sértik e törvény 12. § (2) bekezdését, 18. § (3) bekezdését, illetőleg 28. §-át, végül ellentétben állnak a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 19-20. §-aiban, illetőleg 27. §-ában foglaltakkal.

Az indítványozók szerint a támadott kormány-, illetőleg miniszteri rende-

tek sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt megkülönböztetési tilalmat és ellentétesek az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében írt rendelkezéssel is.

III.

A népjóléti miniszter az indítványokra adott észrevételében kifejtette, hogy a támadott rendeletek alapján történő intézkedések konkrét személyekre való kihatása egyszeri és kivételes, amely kivételes szabályok megalkotására a Munka Törvénykönyvének 67. § (2) bekezdése általános felhatalmazást ad a Kormány részére a vezető állású munkavállalók tekintetében. Álláspontja szerint a rendeletek meghozatalakor a jogalkotó figyelemmel volt mind a Munka Törvénykönyvének egyéb rendelkezéseire, mind pedig a jogalkotásról szóló törvénynek az indítványokban felhívott rendelkezéseire. A támadott jogszabályok meg nem engedett diszkriminációt sem tartalmaznak, mert a jogszabályokban az egymástól eltérő feltételek meghatározásával a jogalkotó kizárólag a meglevő vezetők igazgatói pozíciójából adódó előnyöket küszöbölte ki és ezzel az új igazgatók választására valóságos esélyegyenlőséget teremtett.

IV.

A támadott kormány- és miniszteri rendeletek alkotmányellenesek, mivel szabályozási tárgykörükben önkormányzati hatáskörbe tartozó szervezeti és személyi kérdésekről is szólnak, így ellentétben állnak az Ötv. fent idézett rendelkezéseivel.

Az önkormányzati jogoknak, valamint a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörének több eleme a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához kapcsolódik. A közszolgáltatások decentralizációja a helyi önkormányzatok döntési önállósága útján valósul meg, amely kiterjed az önkormányzati rendelkezés alá került különböző helyi egészségügyi intézményekre is. Így az ezekkel összefüggő szervezeti és személyi kérdésekben való döntési jogosultságokat - a törvényben meghatározott kereteken belül - önkormányzati jogokként kell értelmezni.

Az önkormányzatok döntési jogainak rendeleti úton való korlátozása formai okból alkotmányellenes.

Formai, alaki okból alkotmányellenesek a támadott kormány-, illetőleg miniszteri rendeletek azért, mert sértik a jogszabályi hierarchia alkotmányosan meghatározott rendjét. Az Alkotmány 35. § (2) bekezdése szerint ugyanis a Kormány rendelete törvénnyel, a 37. § (3) bekezdése alapján pedig a Kormány tagjának rendelete törvénnyel vagy a Kormány rendeletével ellentétben álló nem lehet. Márpedig az Ötv. idézett rendelkezése miatt a miniszter - és a miniszteri rendelettel összefüggésben a Kormány is - a törvénnyel ellentétes

rendeletet alkotott, amikor a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének szakmai követelményein túlmenő olyan szervezeti és személyi kérdésekről rendelkezett, amelyek szabályozásáról az önkormányzati törvény másként rendelkezik. Az Ötv. idézett 9. § (4) bekezdése értelmében ugyanis a helyi önkormányzati intézmények vezetőinek kinevezésével kapcsolatos jogkör gyakorlására az önkormányzati képviselőtestület jogosult, és az nem történhet meg a rendeletekben szabályozott módon.

A formai ok miatti alkotmányellenesség ebben az összefüggésben tartalmi alkotmányellenességet is jelent, mert a jogforrási szintek ellentmondásán túlmenően a hatáskörrelvonás sérti a helyi választópolgároknak az Alkotmány 42. §-ában biztosított helyi önkormányzáshoz való jogát. Az Alkotmány 44. § (1) bekezdése értelmében a választópolgárok a helyi önkormányzást elsősorban az általuk választott képviselőtestület útján gyakorolják, így a képviselőtestület hatáskörének csorbítása egyben az önkormányzáshoz való jog megsértését is jelenti. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogszabályi hierarchia alkotmányosan védett rendje nem pusztán formai kérdés akkor, amikor az alacsonyabb szintű jogszabály a magasabb szintű jogszabály által biztosított hatáskör elvonásáról rendelkezik. Mivel az önkormányzati hatáskör ebben az összefüggésben alkotmányosan biztosított jogok gyakorlására vonatkozik, a jogforrási szintek és a hierarchikus rend megtartása garanciális jelentőségű. Ennek megsértése miatt tehát a támadott rendeletek tartalmilag is alkotmányellenesek.

Mivel mind a Kormány, mind pedig a miniszteri rendeletek alkotmányellenességét a rendeleteknek az önkormányzati törvénnyel való ellentéte önmagában megalapozza, szükségtelenné vált, hogy az Alkotmánybíróság az indítványozók által a jogszabályok alkotmányellenességének alátámasztására felhozott egyéb érvek és indokok megalapozottságát is vizsgálja és értékelje. Ezeknek az összefüggéseknek az elemzését az Alkotmánybíróság azért is mellőzte, mert ezekből semmiféle többlet joghatás nem következne. Így nem vizsgálta a támadott jogszabályoknak a Munka Törvénykönyvével, illetőleg a jogalkotási törvénnyel való ellentétét, továbbá azt sem, hogy a támadott rendelkezések sértik-e az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését, illetőleg ellentétesek-e az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében írt rendelkezéssel.

V.

Az indítványozók a támadott rendeletek vonatkozásában azt kérték, hogy azokat az Alkotmánybíróság visszamenő hatállyal semmisítse meg.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 42. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek ítélt és megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság határozata közzétételének napján veszti hatályát. A 43. § (1) bekezdésében foglaltak szerint pedig azt a jogszabályt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló

határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.

Ehhez képest kivételes az a rendelkezés, amely szerint az Alkotmánybíróság az ún. ex nunc megsemmisítési időponttól a jogbiztonság vagy a kérelmező különösen fontos érdeke alapján eltérhet és más, korábbi vagy későbbi időpontot is megállapíthat [43. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság tehát mérlegelési jogkörében az alkotmányellenes állapot fennállását elvileg lerövidítheti vagy meghosszabíthatja.

Van olyan nézet, amely szerint a jogszabály alkotmányellenessége értelem-szerűen ex tunc hatálytalanságot, illetőleg érvénytelenséget jelent, azaz az alkotmányellenes jogszabályt kihirdetésének időpontjára visszamenőlegesen kell megsemmisíteni. Utal azonban az Alkotmánybíróság arra, hogy az egyes külföldi alkotmánybíróági eljárásokban alkalmazott visszamenőleges hatályú megsemmisítés sem jelenti azt, hogy annak folytán az alkotmányellenes jogszabály alapján keletkezett jogviszonyok - a büntető, szabálysértési és fegyelmi jogviszonyok kivételével - is semmissé válnának. Ellenkezőleg, az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítése az annak alapján létrejött és befejezett, továbbá a már meg nem támadható jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket nem érinti.

Rámutat az Alkotmánybíróság arra is, hogy eddigi gyakorlatában a kivételesen alkalmazható visszamenőleges hatály lehetőségével csak akkor élt, amikor a konkrét alkotmányjogi panaszban megfogalmazott jogsérelem orvoslása ezt szükségessé tette [pl. 32/1990. (XII. 22.) AB határozat]. Ezen kívül az alkalmazás indokoltsága az 5/1990. (IV. 9.) AB határozathoz fűzött különvéleményben fogalmazódott csak meg, utólagos normakontroll esetében azonban visszamenőleges hatályú megsemmisítésre eddig csak egy ügyben került sor [20/1990. (X. 4.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság tagjainak többségi véleménye szerint sem a jogbiztonság érdeke, sem az indítványozóknál, illetve a sérelmezett jogszabályhely címzettjeinél jelentkező esetleges hátrány nem tekinthető olyan különösen fontos érdeknek, amely indokoltá tette volna a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyok megváltoztatását, illetőleg a főszabálytól való eltérést.

A jogbiztonsággal összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvény idézett rendelkezései alapján az önkormányzati képviselőtestületeknek fennáll a jogosultsága arra, hogy az önkormányzati intézmények szervezeti és személyi kérdéseiben döntsenek, illetőleg, hogy kinevezzék az intézmények vezetőit, az általános szabályok szerint. A megsemmisített rendeletek egyébként sem kötelezték az önkormányzatokat, illetőleg jogelődöket a választott személyek kinevezésére. Így a jogbiztonság követelménye az alkotmányellenes rendeletek jövőre szóló alkalmazhatatlanságának a kimondásával nem sérül. Az Alkotmánybíróság ezért azt állapította

meg, hogy a megsemmisített rendeletek az Alkotmánybíróság határozatának közzététele napján vesztek hatályukat [42. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát az 1989. évi XXXII. törvény 41. §-ának megfelelően a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Budapest, 1991. május 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. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Szabó András alkotmánybíró különvéleménye

1. Egyetértek az AB határozatának azzal a rendelkezésével, amely megállapítja, hogy a 32/1990. (VIII. 21.) Korm. rendelet, továbbá az 1/1990. (VIII. 21.) NM-BM együttes rendelet, valamint az ezt módosító 3/1990. (XI. 2.) NM-BM együttes rendelet alkotmányellenes. Egyetértek az alkotmányellenesség megállapításának indokaival is. Így különösen azzal, hogy a támadott kormány- és miniszteri rendeletek alkotmányellenesek, mert

- önkormányzati hatáskörbe tartozó szervezeti és személyi kérdésekről rendelkeztek és így rendeleti úton az önkormányzatok alapjogait elvonták;
- formai okból is alkotmányellenesek, mert a jogszabályi hierarchia alkotmányosan meghatározott rendjét sértik.

2. Nem értek egyet a határozatnak azzal a rendelkezésével, amely szerint az alkotmányellenesnek talált jogszabályok a határozat közzétételének napján vesztek hatályukat. A határozat indokolása helyesen állapítja meg, hogy elméletileg a jogszabály alkotmányellenessé minősítéséhez sokkal inkább a visszamenő hatályú megsemmisítés volna kapcsolható, mert az alkotmányellenes jogszabály értelemszerűen ex tunc hatálytalanságot, illetőleg érvénytelenséget jelent. Tehát elvileg semmisnek, nem létezőnek kellene tekinteni. Az ABtv. ezzel

szemben az ex nunc hatályú alkotmányellenesség megállapításáról rendelkezik és ehhez képest az ex nunc hatályú megsemmisítést írja elő főszabályként. Ennek gyakorlati-történelmi indokai vannak. Az nevezetesen, hogy a norma megsemmisítés a norma alapján létrejött jogviszonyokat és a belőlük származó jogokat és köteleességeket is érintené. Márpedig ilyenkor valamennyi, az alkotmányellenes jogszabály alapján létrejött jogügyletet - „amelynek száma akár több tízezret is elérhet” - (Indokolás az Alkotmánybíróságról szóló törvényjavaslathoz, a 42-43. §-hoz) felül kellene vizsgálni. Ez gyakorlatilag megoldhatatlan, illetőleg egy ilyen megoldás a jóhiszeműen szerzett jogok sérelmével is járna. A teljesedésbe ment jogviszonyok védelme tehát az indoka „az alkotmányellenesség” visszamenőleges hatályú tűrésének. Figyelmet érdemel a védendő jogviszonyok tömegessége is, ami viszont a történelmi szempontú értékelés indoka: az alkotmányellenes jogszabály alapján volt idő jogviszonyok tömeges létrejöttére és teljesedésbe menésére. És ez igen lényeges, mert magyarázatot ad arra, hogy miért nem az ex tunc hatályú megsemmisítést írta végül is elő az AB tv. főszabályként. Az átmenet periódusában ugyanis tömegesen kerülhet és kerül sor az új Alkotmány keletkezése előtt alkotott jogszabály utólagos felülvizsgálatára. Ilyen esetben viszont kényszerűen számolni kell meggyökeresedett és régen teljesedésbe ment jogviszonyok és jogügyletek tömegével. De azzal is, hogy az új Alkotmány alapján észlelt alkotmányellenesség időpontja előtti periódusra nézve túrni kell az alkotmányellenességet. Nem lehet ugyanis - és ebben az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes - a ma hatályos Alkotmányt visszamenőleges hatállyal értelmezni. Mivel pedig nem lehet a mai Alkotmányt visszamenőleges hatállyal értelmezni, ezért a régi jogszabályok felülvizsgálatához nem lehet az ex tunc hatályt főszabályként előírni, hanem csak az ex nunc hatályt.

Az Alkotmány hatályának visszamenőleges kiterjesztési tilalma az ex nunc hatályú megsemmisítést vonja tehát maga után főszabályként régi jogszabályok esetében. Az új Alkotmány időszakában keletkezett jogszabályok esetében viszont értelmét veszti, tárgytalan és szóba sem kerül a visszamenőleges hatályú értelmezés, tehát maradéktalanul érvényesülhet az elméletileg indokolt és kívánatos ex tunc hatályú megsemmisítés. Az ilyen jogszabályok esetében ugyanis mind a norma keletkezési időpontjában, mind az AB határozatának időpontjában azonos alkotmányossági előírások a hatályosak. Nincs tehát szükség az észleléskor hatályos alkotmányossági követelmények visszavetítésére, mert homogén megítélési kritériumok érvényesek.

3. Jelen ügyben pedig ez a szempont - az alkotmányossági megítélés diszcrepanciájának hiánya - el nem hanyagolható szempontja a jogi megítélésnek. El nem hanyagolható szempontja annak, hogy miért ex tunc hatályú megsemmisítés kívánatos az ex nunc hatályú megsemmisítés főszabályával szemben. Van azonban egy további lényeges mozzanat is, aminek jogi relevanciát kell tulajdo-

nftanunk. Ez pedig az, hogy a kormányrendeletet és a miniszteri együttes rendeleteket akkor alkották, amikor az Ötv. már érvényes törvényként ki volt hirdetve, de még nem lépett hatályba. Hatályba lépésének időpontját ugyanis az önkormányzati választások napjára tették. Így tehát a rendeletek érvényes, de nem hatályos törvénnyel ütköztek keletkezésük pillanatában. Az AB határozatában megállapított alkotmányellenesség (az Ötv.-ben biztosított önkormányzati alapjogok rendeleti úton való elvonása) megállapítható és észlelhető volt tehát a rendeletek megalkotásának időpontjában, illetve az Ötv. érvényességi periódusában.

Kérdés, hogy a *vacatio legis* állapotában az alkotmányellenesség is csak a *vacatio* állapotában van-e? Valóban csak a törvény hatályba lépése után válik az érvényesség periódusában szunnyadó alkotmányellenesség materiális, „hatályos alkotmányellenességgé”? A nem hatályos törvénnyel ütköző jogszabály rejtett, latens alkotmányellenességét érvényes alkotmányellenességgé a törvény hatályba lépése teszi? Van-e csak érvényes, de nem hatályos alkotmányellenesség? Véleményem szerint ilyen nincs. Egyrészt azért, mert a szóban forgó rendeletek nemcsak az Ötv.-vel ellenkeztek, hanem egyúttal és közvetlenül az Alkotmány akkor még nem hatályos, hanem csak érvényes rendelkezéseivel (44. § 44/C. §). (Az 1990. évi LXIII. törvényben foglalt, az önkormányzatok alkotmányos alapjogairól szóló új Alkotmányfejezet ugyanis kihirdetése napján már érvényes volt, de csak a helyi önkormányzati képviselőtestületek tagjainak megválasztása napján lépett hatályba.) Ha erre az álláspontra helyezkednénk, az érvényes, de nem hatályos Alkotmánynak és alkotmányos törvényeknek nem ismernénk el a kötőerejét. Ez érthető volna, ha olyan jogszabályról lenne szó, amelynek címzettjei az állampolgárok és így rájuk közvetlen joghatás nem hárul, tehát viszonyaikat az akkor érvényes jogszabályok szerint alakíthatják.

4. Más azonban a helyzet a jogalkotó és jogalkalmazó szervek esetében. Hiszen az Alkotmány és az Alkotmányban foglalt alapjogokról részletesen rendelkező törvény (jelen esetben az Ötv.) későbbi időpontban történő hatályba léptetése éppen azt a célt szolgálja és szolgálta, hogy idejük legyen a felkészülésre, az érvényes, de még hatályba nem lépett alkotmányos- és törvényhozói akarat beteljesítésére. A „várakozási időt”, a *vacatio legis* állapotát tehát az ismert törvényi és alkotmányi akarat megvalósítására és nem annak keresztezésére kellett volna felhasználni. A várakozó törvény és a várakozó Alkotmány állapotának arra való felhasználása, hogy akaratukkal ellenkező módon rendezék az életviszonyokat, joggal való visszaélés. Ha az érvényes, de még nem hatályos törvénynek nem tulajdonítanánk kötőerőt, ehhez képest pedig az érvényes törvényekkel ellenkező rendeletek keletkezési idejére visszamenő hatállyal nem semmisítenénk meg azokat, a tudatos közjogi jogellenességet szankció nélkül hagynánk és a joggal való közjogi visszaélésre egyenesen jogalapot biztosítanánk. Ugyanis az alkotmányellenes jogszabály alkotója abban bízhat-

na, hogy a már létrejött jogviszonyok érintetlenül maradnak, a tervezett és szándékolt életviszonyrendezés tehát teljességbe megy, legfeljebb a normáról mondatik ki *ex nunc* hatályú semmisség. Az érvényes és felkészülési időt engedő törvények esetében a várakozó törvény köti a jogalkotó szerveket és mivel nem szükséges az Alkotmány visszamenő hatályú értelmezése a jogszabályok alkotmányosságának elbírálásához, főszabályként az *ex tunc* hatályú megsemmisítés az indokolt. Joggal elvárható a hatályos Alkotmány és alkotmányos törvények ismeretében a jogalkotó szervek közjogi felelőssége, aminek szankciója az *ex tunc* hatályú megsemmisítés. Az alkotmányos-közjogi jogbiztonság ezt kívánja és nem a már létrejött jogviszonyok kímélését jogbiztonsági megfontolásokból, ami indokolt a hatályos Alkotmány megszületése előtt keletkezett jogszabályoknál. A közjogilag és alkotmányosan hibás normák kímélete nem lehet jogbiztonsági követelmény.

5. Az Alkotmánybíróság 5/1990. (IV. 9.) AB határozatához fűzött különvélemény már érintette a közjogi semmisség problémáját. A közjogi semmisség ismérve az, hogy az ilyen aktus nem orvosolható fogyatékoságban szenved. Az alkotmányos elvként funkcionáló elvbe, nevezetesen a jogszabályok hierarchiájának elvébe ütköző jogszabály tehát már keletkezésekor reparálhatatlanul fogyatékos, semmis. A jogalkotás törvényességének megtartása pedig ugyanolyan jogbiztonsági követelmény, mint a létrejött jogviszonyok kíméletéből folyó jogbiztonsági megfontolások.

Nem kétséges, hogy az ABtv. 43. §-a az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe utalja annak eldöntését, hogy alkotmányellenes jogszabályt *ex nunc*, vagy *ex tunc* hatállyal semmisít meg. Főszabályként ugyan a már előbb kifejtettek alapján az *ex nunc* hatályú megsemmisítést írja elő. Ez a mérlegelési jogkör azonban egyáltalán nem tetszőleges. A 43. § (4) bekezdése a főszabályhoz képest visszamenőleges hatályú megsemmisítés esetén is a jogbiztonságot jelöli meg mérlegelési szempontként és a törvény indokolásában szereplő „jogsérelem jellege” kifejezés egyértelműen arra utal, hogy adott esetben a jogbiztonság az alkotmányos közjogi jogbiztonság értelmét nyerje, vagyis a jogalkotás törvényességének biztonságát. Egy olyan közhatalmi aktushoz, amelynek jogi létezése látszólagos, mert közjogilag semmis, csak olyan alkotmánybírósági jogkövetkezményeket lehet fűzni, amelyek keletkezési idejére mennek vissza.

Eltekintve attól az elméleti kérdéstől, hogy a már érvényes, de még nem hatályos jogszabály rendelkezik-e kötéserővel, megállapítható, hogy a szóban forgó rendeletek keletkezésük idején az akkor hatályos törvényekkel is ellentétben állottak. A közjogi semmisség tehát a korábbi hatályos jogrendhez viszonyítva is megállapítható. A kérdéses rendelkezések egyrészt nem feleltek meg a jogszabályalkotás alapvető törvényességi követelményeinek, a jogforrási hierarchiának és a jogalkotásra való felhatalmazás átruházási tilalmának. Másrészt szemben álltak a hatályos Munka Törvénykönyvével és a rendelet kibocsátásá-

nak alapjául szolgáló Tanács törvénnyel is. Ugyanis az egészségügyi dolgozókra vonatkozóan külön szabályok megalkotására csak az 1990. évi XXII. tv. kibocsátásáig volt mód, e törvény 35. §-a ezt a lehetőséget megszüntette, utalva arra, hogy az egészségügyi dolgozókra a Munka Törvénykönyvének általános szabályait kell irányadónak tekinteni. A rendeletek ellentétben állottak a Tanács törvénnyel is, amelynek a szakigazgatási szervek vezetőinek kinevezéséről szóló rendelkezései [12. § (5) bekezdése 44. § (1) bekezdése, 64. § (2) bekezdése] semmilyen egyetértési jogosítványt nem ismertek. Sőt, a Tanács törvény 20. § (1) bekezdése kifejezetten előírta, hogy a tanács nem ruházhatja át hatásköréből a választásokat és a kinevezéseket.

Az elmondottak véleményem szerint megerősítik azt a korábban kifejtett álláspontot, hogy a szóban forgó rendelkezések jogilag nem létezőnek tekintendők, ezekből olyan érvényes jogviszonyok sem származhatnak, amelyek védelemre tarthatnának igényt.

A fentiek alapján álláspontom az, hogy az ex tunc hatályú megsemmisítés tekinthető a jogbiztonság és az alkotmányos jogrend védelmének egyedül megfelelő megsemmisítési módnak.

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye

A határozatnak az alkotmányellenesség megállapítására és az alkotmányellenes jogszabályok megsemmisítésére vonatkozó rendelkezésével egyetértve, a megsemmisítés időpontját illetően különvéleményemet az alábbiakban összegzem:

Az AB tv. az Alkotmánybíróságot mind az ex nunc hatályú, mind az ex tunc hatályú megsemmisítésre feljogosítja, azzal, hogy az előbbi az általános szabály, az utóbbi a kivétel. A törvényszerkesztőt ilyen vonatkozásban motiváló szempontokra a miniszteri indokolás a következőképpen mutat rá: „A javaslat azért nem az ex tunc hatályú alkotmányellenességet veszi alapul, mert akkor valamennyi, az alkotmányellenes jogszabály alapján létrejött jogi ügyet - amelyek száma a több tízezret is elérheti - felül kellene vizsgálni. Ez gyakorlatilag megoldhatatlan, illetőleg egy ilyen megoldás a jóhiszeműen szerzett jogok sérelmével is járna. Ezért rendelkezik általános szabályként a Javaslat az ex nunc hatályú alkotmányellenesség megállapításáról.”.

Ugyanakkor az indokolás a következőkre is rámutat: „Indokolt lehet továbbá az alkotmányellenes jogszabály ex tunc hatályú vagy az alkotmánybíróági határozatot megelőző időpontú hatályon kívül helyezése is, akár általános

jelleggel, akár egyedi ügyben. Ezt a jogsérelem jellege, annak következményei, anyagi vonzata és a kérelmező jogain gyakorolt hatása döntheti el.”.

Az Alkotmánybíróságra hárul tehát az a felelősség, hogy esetenként - az ügy sajátosságaira tekintettel - döntse el: az ex nunc vagy az ex tunc hatályú megsemmisítést alkalmazza-e. Az utóbbival kapcsolatban az Alkotmánybíróság alkalmazhat szigorú vagy kevésbé szigorú mércét. Ha azonban komolyan veszi saját szerepét a jogállamiság kialakításában és fenntartásában, akkor egyet nem tehet: hogy sohasem él az ex tunc hatályú megsemmisítés jogával. Ezzel ugyanis - akarata ellenére - kifejezetten ösztönözné a végrehajtó hatalmat a gyorsan realizálható alkotmányellenes jogi szabályozásra, hiszen a jogalkotó szervek hamar rájönnének - sőt a jelek szerint már rá is jöttek -: nem kell tartani az utólagos normakontrolltól, mivel az Alkotmánybíróság csupán ex nunc hatállyal alkalmazza megsemmisítési jogkörét, s ez a már meghozott egyedi döntéseket nem érinti.

A jelen ügyben a jogalkotó nyíltan szembehelyezkedett mind a jelenleg hatályos, mind a korábban hatályban volt törvény rendelkezéseivel. Mivel a megsemmisített jogszabályt néhány tucat ügyben alkalmazták, lehetőség és kellő indok lett volna az ex tunc hatályú megsemmisítésre. A jogbiztonságot ugyanis sokkal kisebb mértékben sérti, ha megsemmisítenek néhány tucat, alkotmányellenes jogszabályon alapuló döntést, mint az, ha a végrehajtó hatalom úgy tapasztalja: hátrányos jogkövetkezmények nélkül lehet alkotmányt sérteni, csupán a gyors lebonyolításra kell gondot fordítani.

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró párhuzamos véleménye:

Ha az Alkotmánybíróság valamely rendelkezést egy bizonyos okból alkotmányellenesnek minősít és megsemmisít, a határozat indokolása általában nem bocsátkozik annak vizsgálatába, hogy a megsemmisített rendelkezés egy vagy több más okból is alkotmányellenes volt-e vagy sem. Amennyiben azonban az ügy elbírálása során olyan elvi kérdés merült fel, amelynek a konkrét ügyön messze túlmutató jelentősége van, indokolt az ezzel kapcsolatos álláspontnak - legalább párhuzamos vélemény keretében való - kifejtése, még akkor is, ha az adott esetben a megsemmisítés nem azon alapult.

A jelen ügyben ilyen elvi kérdés volt, hogy a kihirdetett, de még hatályba

nem lépett törvényhez (vagy más jogszabályhoz) fűződik-e valamilyen joghatás. Ezzel kapcsolatos véleményem a következő:

Egyes szakirodalmi álláspontoktól eltérően az érvényesség és a hatályosság közötti különbségtételnek megvan a létjogosultsága. A kihirdetéssel ugyanis a jogalkotási folyamat véget ér. Az a kihirdetett jogszabály, amely nem a kihirdetése napján, hanem későbbi időpontban lép hatályba, a kihirdetéstől kezdődően érvényes, de még nem hatályos. Abból, hogy még nem hatályos, következik: a jogszabály potenciális „címezettjeire”, a természetes és jogi személyekre nézve az ilyen jogszabályból semmiféle közvetlen joghatás nem hárul, azaz nem kötelesek tekintettel lenni az említett jogszabályra, s amennyiben annak hatálybalépése előtt - az akkor hatályos jog keretei között maradva - saját előnyükre használják fel a később hatályba lépő rendelkezések ismeretét, e magatartásuk nem jogellenes.

Más a helyzet a törvényalkotónál alsóbb szintű jogalkotó szervek esetében. E szerveket ugyanis bizonyos mértékben köti a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvényben megfogalmazott törvényhozói akarat: nem bocsáthatnak ki olyan jogszabályt, amely - akár csak részben is - megghiusítaná a törvényhozó akaratának érvényre jutását. A törvények későbbi időpontban való hatályba léptetése ugyanis általában azt a célt szolgálja, hogy mind az alsóbb szintű jogalkotó szerveknek, mind a jogalkalmazó szerveknek, mind pedig a törvény „címezettjeinek” elegendő idejük maradjon a felkészülésre. Ez főként akkor nélkülözhetetlen, ha az új törvény - nem politikai értelemben véve - rendszerváltással jár: a korábbi helyébe egy új elvekre épülő szabályozási vagy szervezeti rendszert hoz. Az említett esetben a törvény kihirdetésétől hatálybalépéséig terjedő időben az alsóbb szintű jogalkotó szervek csupán

- a korábbi (szabályozási vagy szervezeti) rendszer zavartalan működéséhez nélkülözhetetlen átmeneti szabályokat, vagy

- a törvény végrehajtását szolgáló rendelkezéseket bocsáthatnak ki, de feltétlenül tartózkodniuk kell a törvénnyel összhangban nem álló, a törvény hatályosulását akadályozó vagy zavaró rendelkezések kiadásától. Az utóbbit ugyanis a demokratikus országok alkotmánybíróságai a jogalkotói hatalommal való visszaélésnek minősítik és alkotmányellenesnek tekintik.

A jelen ügyben a jogalkotás időrendje a következőképpen alakult: az Országgyűlés 1990. augusztus 3-án fogadta el a helyi önkormányzatokról szóló törvényt azzal, hogy az az önkormányzati képviselőtestületi tagok 1990. évi választásának napján lép hatályba. A törvény a helyi szervek rendszerében alapvető szervezeti változást hozott. A Magyar Közlönyben augusztus 14-én jelent meg. Ugyanott augusztus 21-én jelent meg az 1/1990. (VIII. 21.) NM-BM együttes rendelet, amelynek 7. § (2) bekezdése kimondotta: „Az orvosigazgatói munkakörre első ízben e rendelet hatályba lépését követően - külön hirdetés közzététele nélkül - 30 napon belül lehet pályázatot benyújtani”. Ugyanezen § (3) bekezdésének eredeti szövege szerint „a (2) bekezdés szerinti pályázatokat

e rendelet hatályba lépésétől számított 45 napon belül kell elbírálni”. Ha e rendelkezéseket egybevetem egyfelől az önkormányzatok létrejöttének időpontjával, másfelől az önkormányzati törvény 9. § (3) bekezdésében foglaltakkal, arra a következtetésre kell jutnom: tipikusan olyan jogalkotói magatartással állok szemben, mint amilyenre párhuzamos véleményem előző bekezdésének végén utaltam.

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1058/B/1990/22.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 60. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti indítványok tárgyában - dr. Kilényi Géza és dr. Zlinszky János alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 226. § (2) bekezdésében, továbbá a Magyar Köztársaság 1991. évi költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény 64-68. §-aiban írt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és e jogszabályi rendelkezések megsemmisítése iránti kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

INDOKOLÁS

A határozat mellékletét képező, külön listán feltüntetett indítványozók - közöttük számos társadalmi szervezet, szövetkezeti szövetség, ügyvédi és jogtanácsosi munkaközösség, falu- és lakóközösségek, összesen 177 beadványban 1796 alírással - a fenti jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérték.

I.

1. A Polgári Törvénykönyv 226. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését arra hivatkozással kezdeményezték az indítványozók, hogy e rendelkezés az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írt jogállamiság, továbbá a 9. § (1) bekezdésében deklarált piacgazdaság elveibe ütközik, ugyanakkor ellentétes az Alkotmánybíróság 13/1990. (VI. 18.) AB határozatában kifejtett alkotmányos elvekkel is.

2. A lakáscélú kölcsönök kamataival kapcsolatos és az 1991. évi költségvetésről, továbbá az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló fenti törvényi rendelkezések alkotmányellenességével összefüggésben az indítványokban megfogalmazott kifogások és érvek lényege a következőkben összegezhető.

2.1. A támadott törvényi rendelkezések sértik a jogállamiság elvét. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a jogállam lényegéhez tartozik a jogbiztonság, ezen belül a szerződésekbe vetett bizalom, a szerződések érinthetetlensége, a szerződési feltételek állandósága, amelyet az állam sem változtathat meg.

2.2. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján a törvényi rendelkezések sértik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, mert az ilyen durva beavatkozás a szerződési szférába ismeretlen a nemzetközi joggyakorlatban.

2.3. Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján a jogalkotás rendjéről szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat) 12. § (2) bekezdése szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettségeket. Márpedig a támadott törvényi rendelkezések visszamenőleges hatályúak. Az indítványok hivatkoznak még a Jat 12. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezés megsértésére is.

2.4. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján a támadott törvényhelyek sértik a polgári jogi jogviszonyokra vonatkozó alapvető jogokat. A szerződési szabadság alkotmányos elve - e nézetek szerint -, ugyanis alkotmányos alapjognak minősül, amelyre vonatkozóan az állam elsőrendű kötelezettsége e jog biztosítása és védelme volna.

2.5. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében írt tilalommal szemben a sérelmezett törvényi rendelkezések a legalapvetőbb polgári jogviszonybeli jogosultságok korlátozását jelentik, márpedig alapvető jogok lényeges tartalmát e rendelkezés szerint törvény sem korlátozhatja.

2.6. A szerződési szabadság az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében írt piacgazdaság része. A támadott törvényi rendelkezések a szerződési szabadság elvének egyoldalú megsértését, a szerződések tartalmának egyoldalú - és ezért az alkotmányos elvbe ütköző - megváltoztatását eredményezik.

2.7. A szerződéskötések és a szerződések tartalmi kialakításának a szabadsága az Alkotmány 9. § (2) bekezdéséből is következik. Ez a rendelkezés a vállalkozás és a verseny szabadságának alkotmányos elvét tartalmazza. A szerződési szabadság jogszerű korlátozásának ezek az alkotmányos jogok is útját állják.

2.8. A támadott törvényi rendelkezések az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog megsértését is jelentik, mert sok lakástulajdonos esetében a lakástulajdon elvesztését eredményezhetik. A tulajdonjogra vonatkozó alkotmányos elvekkel összefüggésben számos indítvány külön sérelmezte az állami tulajdonban álló bérlakások felújításával, bővítésével és korszerűsítésével kapcsolatos kedvezményes kamatozású kölcsönök kamatterheinek jelentős felemelését, hivatkozással arra, hogy a bérlők beruházásával a tulajdonos állam gazdagodott.

2.9. A kifogásolt törvényi rendelkezések sértik az Alkotmány 15. és 16. §-ában védett értékeket, így a család intézményét és az ifjúság létbiztonságát, ellentéte-

sek az ifjúság érdekeivel, mert a megemelt kamatterhek elsősorban a családokat és a fiatalokat sújtják.

2.10. A támadott rendelkezések az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt, meg nem engedett diszkriminációt eredményeznek. A törvényi rendelkezések alkotmányellenessége ebben az összefüggésben több vonatkozásban is megállapítható az indítványozók szerint.

2.10.1. A hitelösszeg nagyságától független, egységes 1500 Ft-os emelés az 1991-es évre az érintettek körén belül diszkriminatív, mert ugyanúgy vonatkozik az anyagilag tehetősebbekre, mint azokra, akiknek életszínvonala az emeléssel a létminimum alá süllyed. Ugyanakkor megengedhetetlenül különböztet azok között, akik képesek a hátralékos hitelösszeg 50 %-ának a kifizetésére, azokkal szemben, akik erre anyagilag képtelenek.

2.10.2. Diszkriminációt jelentenek e törvényi rendelkezések azokkal a lakástulajdonosokkal szemben, akik korábbi bérlőként az általuk bérelt lakást az államtól megvásárolták. E tulajdonosok kedvező vételárért, hosszú lejáratú részletfizetés mellett, ugyancsak alacsony, 3 %-os kamatozású törlesztőrészekkel jogosultak a vételár kiegyenlítésére.

2.10.3. Hátrányos megkülönböztetést jelentenek a lakásbérlők vonatkozásában, mert azokat sújtja, akik saját maguk vállalták lakásgondjuk megoldását. Ugyanakkor az állami lakások bérének összetétele nem változott, az ma sem tartalmazza a lakástermelés költségeihez való hozzájárulást.

2.11. A támadott rendelkezések sértik az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését, mert az intézkedések az esélyegyenlőtlenségeket a különböző lakáshasználók között méginkább mélyítik.

2.12. A kifogásolt jogszabályok sértik az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében írt és a szociális biztonsághoz való jogot deklaráló alkotmányos rendelkezést, mert a kis- és középjövedelmű bérből és fizetésből élők, továbbá a nagycsaládosok, a nyugdíjasok és a fiatalok szociális biztonságát veszélyeztetik.

2.13. Végül sértik a támadott rendelkezések az Alkotmány 70/I. §-ában írt, a közteherviselésre vonatkozó szabályt, mert nincsenek figyelemmel a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő közteherviselésben való részvételre.

3. Számos indítvány szerint a sérelmezett törvényi rendelkezések más törvényekkel állnak ellentétben és ezért alkotmányellenesek. Ezek szerint a jogalkotó e szabályokkal megszegte a joggal való visszaélésnek a Polgári Törvénykönyv 5. § (1) bekezdésében megállapított tilalmát, illetőleg megsértette a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény 20. § a) pontjában írt rendelkezést. Több indítvány hivatkozott a jogalkotási törvény már idézett szakaszaira is.

4. Végül sok indítványozó az Alkotmánybíróság korábbi határozataival is szembenállónak ítéli a támadott törvényi szakaszokat. Így egyes indítványok hivatkoznak az ún. kamatadó tárgyában hozott 5/1990. (IV. 9.) AB határozatra, a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatra, továbbá leggyakrabban a 13/1990. (VI. 18.) AB határozatban foglaltakra. Az indítványokban megfogalmazott álláspontok szerint a törvényalkotó nem vette figyelembe a sérelmes jogszabályok megalkotásánál az Alkotmánybíróság idézett korábbi határozatait és ezért is megállapítható e törvényi rendelkezések alkotmányellenessége.

II.

1. A pénzügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában kifejtette, hogy az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések az 53/1982. (X. 7.) MT rendelet, majd a 61/1985. (XII. 27.) MT rendelet alapján - illetőleg az ezeket megelőző hasonló tartalmú jogszabályok alapján - kötött hitelszerződések tekintetében hoztak változást. E jogszabályi rendelkezések szerint a pénzintézet a nála elhelyezett lakossági betétekből nyújtott kedvezményes kamatozású lakáscélú hitelt, amelynek kamatát a mindenkori jogszabályok, illetőleg az éves Hitelpolitikai Irányelvek határozták meg. A kamatok tekintetében a szerződéses szabadság elve tehát nem érvényesült, így a módosítás sem a tulajdonképpeni hitelszerződésekre, hanem a korábbi jogszabályok tartalmára vonatkozik.

1989. január 1-jével a 106/1988. (XII. 26.) MT rendelet a fent írt jogszabályi rendelkezéseket hatályon kívül helyezte és ezzel a kamat mértéke tekintetében a pénzintézet mindenkori üzletszabályzataiban meghatározott nagyságrendű kamat lépett. Ezt követően is tartalmaznak ugyan a hatályos jogszabályok a lakásépítés és vásárlás feltételei vonatkozásában kedvezményeket, a kamatok tekintetében azonban már a piaci viszonyok érvényesülnek.

Az egyéb építési munkák támogatására a többször módosított 49/1982. (X. 7.) PM-ÉVM együttes rendelet alapján ugyancsak kedvezményes kamatozású kölcsönt kaptak az állami, szövetkezeti vagy személyi tulajdonban álló lakások bérlői is a lakásuk felújításához, korszerűsítéséhez és bővítéséhez. Az így elvégzett munkák meghatározott részét - amelyet a lakásügyi jogszabályok pontosan körülírtak - jogosultak voltak a lakbérbe beszámítani. A 119/1990. (I. 31.) MT rendelet 7. § (3) bekezdése alapján az így elvégzett munkák lakbérbe beszámítható hányadát a bérbeadó legkésőbb 1993. december 31. napjáig három egyenlő részletben köteles a bérlő részére megfizetni. E munkák eredményeként a lakások használati értéke és használatbavételi díja is jelentősen emelkedett, bérleti díja azonban alig nőtt. Ilyen körülmények között a tulajdonos állam gazdagodása nem következett be.

A továbbiakban a pénzügyminiszter utalt arra, hogy a lakástámogatás a költségvetési kiadások százalékában a Nemzetközi Valutaalap statisztikái szerint olyan magas, amilyen arányú támogatás egyetlen ország költségvetésében sincs. Az összehasonlításban szereplő országok közül egyetlen állam költségvetésében 10 %-on felüli az ilyen célú támogatási arány (Szingapur), a magyar költségvetés 16,3 %-ával szemben. Ugyanakkor a Magyar Köztársaság adósságterhei nagymértékben terhelik az állami költségvetést. Az adósság teljesítése és a hitelképesség fenntartása pedig ma az ország elsődleges célja. Ehhez rendkívül kemény, a költségvetési kiadásokat csökkentő költségvetésre van szükség. Így nem tartható fenn az a korábban bevezetett rendszer, amely szerint a lakáscélú hosszú lejáratú kölcsönök irreálisan alacsony kamata és a piaci kamatok közötti különbséget a költségvetés téríti meg a pénzintézetek számára.

Végül a pénzügyminiszter a szociális jellegű kérdésekkel összefüggésben kifejtette, hogy a törvényi rendelkezésekkel bevezetett kamatemelés jelentős ellentételezéssel történt. Hivatkozott arra, hogy a költségvetés az önkormányzatok részére 5,5 milliárd forint támogatást nyújtott a rászorultak megsegítése céljára.

2. Az igazságügyminiszter álláspontja szerint a támadott költségvetési törvény úgy módosította a korábbi jogszabályi előírásokon nyugvó szerződési hitelfeltételeket, hogy az a lakosság jelentős részére kedvező megoldást eredményezett. Ezt támasztja alá, hogy eddig az adósok nagy számban fizették vissza az adósságukat az 50 %-os hitelelengedés mellett. A 15 %-os mértékű kamat pedig a jelenlegi piaci kamatnak nem egészen 2/3-át jelenti, s ilyen módon még mindig nem terheli meg olyan mértékben az adósok egy részét, mint a piaci kamatok mellett törlesztő adósok egyre növekvő hányadát.

Utalt ezzel összefüggésben arra, hogy azok az adósok, akiknek nem felel meg a törvényben megállapított megoldások egyike sem, a Polgári Törvénykönyv alapján vitathatják a beavatkozás „kivételességét” és az érdeksérelmük orvoslását rendes bírósági úton kérhetik.

Hivatkozott továbbá arra, hogy a kedvezményes kamatozású lakáshitelek eredetileg sem voltak szociális intézkedések. Ezek biztosításakor ugyanis az abban részesülők szociális rászorultságát, kedvezőtlen szociális helyzetét nem vizsgálták. A szociális helyzetet kizárólag azzal összefüggésben értékelték, hogy valaki jogosult volt-e ún. szociális tanácsi bérlakásra, illetőleg, hogy saját tulajdonú lakásmegoldását szövetkezeti, vagy OTP értékesítésű lakás vásárlása útján volt jogosult megoldani.

Álláspontja szerint azonban hosszabb távon, perspektívikusan nem tartható fenn az az állapot, hogy a lakosság egy része alacsony kamatot fizet, más része viszont a magas piaci kamatokat fizeti meg a lakáshitelek törlesztése során. A piacgazdaság érvényesítését ez a fajta aránytalanság ugyanis nem segíti elő. Ugyanakkor ez a megoldás eredményez a családok szociális helyzetében arányta-

lan különbségeket, tekintettel arra, hogy az a család, aki a piaci kamatok mellett fizeti vissza lakáshitelét, jövedelmének nagyobb hányadát fordítja a lakáshitel törlesztésére mint az, amelyik kedvezményes, fix kamatok mellett fizeti vissza tartozását.

III.

1. A Ptk. 226. § (2) bekezdésében írt rendelkezés első fordulata szerint jogszabály a hatálybalépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg.

Az indítványokban megfogalmazott álláspont szerint ez a szabályozás lehetőséget biztosít a szerződésekbe történő állami beavatkozásra, ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét és ellentétben áll az Alkotmánybíróság 13/1990. (VI. 18.) AB határozatával a piacgazdaság lényegi elemének tekintett szerződési szabadság elvével, így az Alkotmány 9.§ (1) bekezdése alapján is alkotmányellenes.

2. A Ptk. 226. § (2) bekezdésének idézett fordulata, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, a 226. § (1) bekezdésével összefüggésben kell vizsgálni. E jogszabályhely lehetőséget teremt a szerződésekbe való állami beavatkozásra, amikor úgy rendelkezik, hogy a jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek.

A szerződésekbe történő beavatkozás lehetősége és a szerződési szabadságnak a nemzetközi jogösszehasonlításban is felismerhető korlátozása összefügg azzal, hogy az állami szerveknek a szerződésekkel kapcsolatos magatartása a gazdasági élet változásai folytán korunkban világviszonylatban lényegesen megváltozott. Az állam a polgári jogi szerződések fontos tényezőjévé vált. Az állam ma már sok esetben nem ad teljesen szabad teret a felek megállapodásának, hanem törvényekben, rendeletekben meghatározott szabályok útján különféle korlátokat szab a megállapodásoknak és meghatározza a szerződések tartalmát, amelytől a felek nem térhetnek el. A szerződések területén tehát nagy átalakulás megy végbe, a szerződések "közjogiasodnak".

Nemzetközi tapasztalatok egyértelműen mutatják, hogy összgazdasági, továbbá nemzetgazdasági szempontok a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik. A fejlett kortársi jogrendszerekben ilyen korlátozási területek különösen a versenykorlátozások joga, a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, a szervezeti egyesülések ellenőrzése, az árszabályozás, a szabványszerződések, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. területei. E szabályozási körökben gyakran kétségesse válik a felek szerződéskötési

szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződések tartalmának változatlanul maradása is.

Kétségtelen, hogy az ún. szocialista tervgazdálkodás átalakítása, a piacgazdaság megteremtése, egyszóval a rendszerváltás ellentétes irányú, tehát az állam szerepének csökkenését, az állami befolyás visszaszorítását eredményező szabályozást tesz szükségessé. Ez a folyamat azonban nem eredményezheti az állami beavatkozás lehetőségének a teljes megszüntetését, hanem csak a nemzetközi standardra való átállást, azaz a szocialista tervgazdálkodás helyett a liberális modell megfelelő kiépítését. Ebből pedig az következik, hogy a Ptk. 226. § (1) bekezdésében írt rendelkezés önmagában nem piacgazdaságellenes, mert ma már a szerződésekben - adott feltételek esetén e modellben is - keveredhetnek a közjogi és magánjogi elemek. Sőt a korszerű piacgazdaság kiépítésére irányuló törekvések sikere érdekében - miközben az állam szerepének visszaszorítása fokozatosan bekövetkezik - elkerülhetetlen, hogy az állam az átmenet biztosítása érdekében gyakrabban érvényesítse befolyását a polgári jogi jogviszonyokban. Erre a közelmúlt gazdasági törvényhozásából a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvényben, továbbá az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvényben is találunk példát. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közjogi és magánjogi elemek alkotmányos egyensúlya megfelelően kialakítható és fenntartható, és ez az egyensúly az, aminek alkotmányossági szempontból relevanciája van és amelynek megítélésére az Alkotmánybíróságnak van hatásköre.

3. Ugyanígy önmagában nem piacgazdaság ellenes az indítványokkal támadott 226. § (2) bekezdésének első fordulataiban írt rendelkezés, mert az állam beavatkozásának - adott feltételek fennállása esetén meglevő - lehetősége vonatkozik a már megkötött szerződésekre is. Különösen a hosszú évekig fennálló szerződési jogviszonyokra ugyanis a jelentős gazdasági - esetleg politikai -, pénzügyi és egyéb társadalmi változások nyilvánvalóan hatást gyakorolnak (háború, válság, infláció, politikai kockázatok, gazdasági lehetetlenülés stb). A szerződéskötéskor előre nem látott körülmények lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét, a jogok és kötelezettségek arányát, és valamelyikük számára rendkívül terhessé vagy egyenesen lehetetlenné tehetik a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartását, illetőleg a szerződés teljesítését. Ezekben az esetekben tehát az állami beavatkozásra, a szerződési kötelezettségek átértékelésére, megváltoztatására, esetlegesen a szerződések megszüntetésére kifejezetten szükség van.

Minden olyan szerződés, amelyet a szerződés megkötését követően nem rögtön teljesítenek, bizonyos fokú kockázatot jelent a felek számára. A szerződéskötést követően ugyanis olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági egyensúlya teljesen felborulhat, de legalábbis jelentős arányta-

lanságok következhetnek be. Ha ezeket a szerződő felek megállapodásukkal, szerződésmódosítással nem tudják rendezni, ezek kiküszöbölése ugyancsak a szerződésekbe történő beavatkozást teheti szükségessé. A beavatkozás történhet bírói úton és történhet törvényi vagy rendeleti úton is. A bíróság feladata egy-egy konkrét szerződés megbomlott egyensúlyát helyreállítani. A társadalmi méretű változásoknak a szerződések nagy tömegét azonosan érintő következményeit azonban az egyes peres eljárások keretei között nem lehet célszerűen megoldani, itt már indokolt, hogy a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást.

A Ptk. 226. § (2) bekezdésében írt rendelkezés első fordulatainak tehát az a funkciója, hogy a fennálló szerződések szolgáltatási egyensúlyának felborulása esetén az állami beavatkozást társadalmi méretekben lehetővé tegye. Ugyanennek a beavatkozásnak a lehetősége a Ptk. 241. §-a alapján az egyes-egyedi jogviszonyokban a bíróság részére is adott. Eszerint a bíróság jogosult a szerződést módosítani, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti.

A törvényhozó feladata meghatározni és felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény. Az Alkotmánybíróság feladata azonban azoknak a határoknak az elbírálása, amelyek között az állami beavatkozás nem alkotmányellenes.

4. A szerződési szabadság - amelyet az Alkotmánybíróság önálló alkotmányos jognak tekint - érvényesül abban az általános szabályban, amelyet a Ptk. 200. § (1) bekezdése rögzít. Eszerint a szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg, a szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek. A felek szerződési akarata a szerződés megkötésekor nyilvánvalóan az, hogy a szerződéskötéskor fennálló külső feltételek mellett kívánják szerződési kötelezettségeiket teljesíteni, illetve a felek a szerződéskötéskor az esetleges későbbi változások ésszerűen előrelátható kockázatának viselésére vállalkoznak. Ha viszont ezek a feltételek lényegesen megváltoznak, a szerződésekkel kapcsolatos alapvető feltételezés szűnik meg. Ilyenkor az adott változások mellett az eredeti tartalommal már nem méltányos a szerződés teljesítését kikényszeríteni, a szerződéses kötelezettségeket fenntartani, mert egészen mássá vált a szolgáltatás terhe, illetőleg a szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránya, mint amit a felek a szerződésben kikötöttek. A körülmények lényeges megváltozása miatt tehát a szerződés lebonyolódása lényegesen eltérhet a szerződéskötéskor megfogalmazott céltól, így a szerződés eredeti feltételeiben már teljesíthetetlen, megvalósíthatatlan. Erre az esetre a *clausula rebus sic stantibus* tételét alkalmazva lehetősége van a bíróságoknak a szerződés módosítására, a Ptk. 241. §-a alapján. Ilyenkor a bíróságnak az egyik fél szolgáltatásának az elnehezülésével szemben a másik fél szerződésbe vetett bizalmát kell mérlegelnie és ezeket egyeztetve a szerződési terheknek egy új, méltányos elosztását kell megoldania.

A Ptk. 241. §-ához hasonló - általánosabb megfogalmazású - generálklauzula a Ptk. 226. § (2) bekezdésének „kivételességi” formulája, amelynek alapján jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát kivételesen megváltoztathatja. Mind az egyedi jogviszonyok, tehát egy-egy konkrét szerződés tartalmának megváltoztatása, mind pedig a jogviszonyok társadalmi méretű, tehát jogszabály útján történő megváltoztatása csak alkotmányos keretek között történhet meg. A változtatás alkotmányos garanciája pedig az egyedi jogviszonyok tekintetében a bírói, a jogviszonyok társadalmi méretű megváltoztatása körében pedig az alkotmánybírói kontroll.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a kivételességet - amelynek fennállása esetén a meglevő jogviszonyok tartalma jogszabály útján módosítható - éppúgy esetenként, jogszabályonként kell vizsgálni, mint a bírósági szerződésmódosítás alkalmazhatóságát az egyedi jogviszonyokban. Jogszabályonként külön-külön eldöntendő kérdés tehát az, hogy mikor felel meg a fennálló szerződési kapcsolatokba való állami beavatkozás az Alkotmánynak, illetőleg az előbbi szempontoknak. Ennek eldöntése elsősorban a törvényhozó felelőssége, de a beavatkozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság dönti el.

Az állam jogszabállyal a szerződések tartalmát általában csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén változtathatja meg alkotmányosan, mint amilyen feltételek fennállását a bírósági úton való szerződésmódosítás is megköveteli. Erre pedig a *clausula rebus sic stantibus* tételét alkalmazva kerülhet sor.

A már fennálló szerződések tartalmának jogszabály útján való megváltoztatása tehát általában csak akkor kivételes, ha a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, ugyanakkor túlmegy a normális változás kockázatán és a beavatkozás társadalmi méretű igényt elégít ki. Azt, hogy a Ptk. 226. § (2) bekezdésében biztosított felhatalmazás alapján a beavatkozás feltételei alkotmányosan fennállnak-e, az Alkotmánybíróság jogosult eldönteni, ugyanúgy, ahogy a konkrét szerződésekben a Ptk. 241. §-a alapján esetenként azt a bíróság is teszi.

Kétségtelen, hogy a Ptk. 226. § (2) bekezdésének „kivételességi” formulája inkább az ún. szocialista tervgazdálkodás formulája és nem a piaci viszonyokra, a piacgazdaságra szabott kategória. A már fennálló szerződési jogviszonyok jogszabállyal történő megváltoztathatóságának bármilyen megfogalmazása azonban csak generálklauzula útján történhet. A generálklauzula pedig - ha annak meg vannak az alkotmányos garanciái - önmagában nem alkotmányellenes, így a Ptk. 226. § (2) bekezdése sem áll ellentétben sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, sem pedig a 9. § (1) bekezdésében foglaltakkal, ezért az alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok e vonatkozásban alaptalanok.

IV.

1. A támadott költségvetési törvénynek a lakáscélú kölcsönök kamatairól rendelkező hatodik része, a 64-68. §-okban írt rendelkezések változást hoztak azoknak a kölcsönöknek a kamata, törlesztő részlete, illetőleg adósság összege tekintetében, amelyeket az Országos Takarékpénztár, vagy a Takarékszövetkezet az 1988. december 31. előtt hatályban volt jogszabályok alapján lakásépítés, lakásvásárlás vagy egyéb építési munkák céljára nyújtott. A törvény a változást a 3,5 %-ot meg nem haladó, illetőleg az annál magasabb, de nem változó kamatozású kölcsönök tekintetében rendelte el és alternatív - a törvényben megállapított határidőn belüli választási - lehetőséget biztosított az adósoknak - bizonyos ellentételezések mellett - a hátralékos kölcsöntartozások, illetőleg azok egy részének emelt kamatok melletti visszafizetésére. A kamatmentes és az 1-3,5 %-os kamatozású kölcsönök törlesztésére az 1991-es évre pedig úgy rendelkezett, hogy ez évben egységesen havonta 1500 Ft-tal többet kell az adósoknak megfizetni, mint a kölcsönszerződésben meghatározott havi törlesztőrészlet.

2. Az ismertetett törvényi rendelkezések a fent idézett lakásépítési (korszerűsítési) illetőleg lakásvásárlási konstrukciók pénzügyi feltételeiről rendelkező jogszabályok tekintetében hoztak változást. Ezek a jogszabályok - legutóbb a 61/1985. (XII. 27.) MT rendelet - a lakáscélú kölcsönök összes feltételeit - ideértve a bankkölcsönök, a munkáltatói kölcsönök és a tanácsai támogatások lényeges elemeit is - megállapították. A jogszabályok azonban nemcsak a kölcsönfeltételekről rendelkeztek, de a jogszabály jelölte ki a szerződés alanyait, éspedig előbb csak az OTP-t, utóbb a takarékszövetkezetet is, mint az állami- és bankkölcsönöket folyósító hitelezőket, továbbá - évenként és konstrukciókként változóan - az adósok (vevők, építtetők stb.) körét. A jogszabály megszabta továbbá a kölcsönök céljait, felhasználási módját, a nyújtható kölcsönök felső határát, a kölcsönök lejáratát és a kamat feltételeit. Végül meghatározta a jogszabály a részlettörlesztések szempontjait, sőt még az e körben nyújtható kedvezményeket (halasztás, mérséklés, felfüggesztés stb.) is.

Az ismertetett jogszabályok tehát nemcsak a kedvezményes kamatfeltételeket, hanem az építési (lakásvásárlási stb.) célú hitelszerződések minden feltételét meghatározták, azaz a felek közötti hitelszerződések jogszabály által „diktált” és standardizált általános szerződési feltételek, jogszabály által kiadott „blankettaszerződések” voltak.

3. E jogszabály által diktált feltételeken nyugvó kölcsönszerződések a felhatalmazott pénzintézetek és az adósok között jöttek létre.

Ugyanakkor ezek a szerződések összetett jogviszonyokat is mutatnak. Az összetett jogviszonyokban két szerződési konstrukció áll fenn: egyfelől egy bizományi szerződéshez hasonló jogviszony az állam és a felhatalmazott pénzügyintézet között, másfelől egy kölcsönszerződés a felhatalmazott pénzügyintézet és a lakásépítő (lakásvásárló stb.) között. Mindkét jogviszony, így a támadott törvényi rendelkezésekkel érintett hitelszerződés, továbbá a mögöttes - az állam és a felhatalmazott pénzügyintézet közötti - jogviszony jogszabályon, illetőleg jogszabály által diktált (blanketta) szerződési feltételeken alapszik.

A mögöttes jogviszonynak lényeges jogszabályi-szerződési eleme, hogy a kedvezményes kamatozású hosszúlejáratú állami kölcsönök kamatkedvezményből adódó terheit a állam viseli és a kedvezményes és banki kamat különbözetét a hitelszerződések megkötésére felhatalmazott pénzügyintézeteknek megtéríti [61/1985. (XII. 27.) MT rendelet 2. § (3) bekezdése].

4. A kedvezményes kamatozású lakáshitelekéről szóló rendelkezések a kölcsönöket a lakossági megtakarításokból rendelték fedezni. Az évekkel ezelőtti hitelszerződések megkötésekor ugyanis a lakossági betétállomány erősen meghaladta az OTP és a takarékpénztárak által folyósított hiteleket.

Ez a helyzet azonban mára gyökeresen megváltozott. Az OTP korábbi monopolhelyzete megszűnt, a lakosság számára ugyanakkor - a piacgazdaság felé történő elmozdulással - sokféle befektetési, értékmegőrzési lehetőség kínálkozik. A kamatkorlátozó rendelkezéseket az állam jogszabályi úton felszámolta és a lassan bontakozó versenyben a bankok - gazdasági kényszerűségből - kénytelenek ma már olyan kamatfeltételeket kínálni a magánbetevőknek, amelyek üzleti, piaci szempontokon nyugszanak.

Ugyanakkor az OTP (és a takarékpénztárak) régi adóssai továbbra is az eredeti hitelszerződések által előírt, immár nagyon alacsony nominálkamatot, valójában - a nagyarányú infláció folytán - rendkívül negatív reálkamatot fizettek tartozásuk fejében.

Az állami költségvetés ezzel a mai magas betétkamatláb és az egykori alacsony lakásépítési (vásárlási stb.) kölcsönkamatláb nagy eltérése miatti súlyos veszteségeknek az OTP és a takarékpénztárak javára történő megtérítésére kényszerült, mert ennek szubvencionálását a fent idézett jogszabályokban vállalta.

A támadott törvényi rendelkezésekkel megváltoztatott hitelszerződések háttérjogviszonya, azaz az állam és az OTP (és a takarékpénztárak) közötti tartós jogviszonyok a felektől független, elsősorban a piacgazdaságra való áttérésekben rejlő külső körülmények miatt - előre ki nem számítható módon - a törvényhozó szerint olyan mértékben változtak meg, hogy a jogviszonyok változatlan tartalommal való fenntartása elviselhetetlenné vált az állam (az állami költségvetés) számára.

Fentebb, a Ptk. 226. § (2) bekezdése első fordulátának alkotmányossági elemzése során az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az állam általában csak ugyanolyan feltételekkel teheti meg az általa jogszabályban kiadott blankettaszerződések tartalmának a megváltoztatását, mint amilyen feltételek fennállása esetén a szerződés más felei kérhetik a bíróságtól - a rebus sic stantibus klauzúljára alapítottan - a szerződés módosítását. Ha ugyanis az állam a polgári jogi jogviszonyokban közvetlenül vesz részt, ezt alkotmányosan csak ugyanolyan feltételek mellett teheti meg, mint amilyen feltételeket az általa kiadott jogszabályokban a polgári jogi jogviszonyok egyéb résztvevői számára megszab (egyen-jegűség, mellérendeltség stb.).

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezek a feltételek a hosszúlejáratú lakáscélú hitelszerződések tekintetében valóban bekövetkeztek. A 15-20-25 évre kötött szerződéseknél a felek nyilvánvalóan kockázatot vállaltak. Vállalták a körülmények jelentős megváltozásának a kockázatát, vállalták továbbá azt is, hogy alávetik magukat az immanens szerződési igazságnak. A szerződési igazság pedig a szolgáltatások egyensúlyának előre nem látható felborulása, a szerződés tartalmát adó jogok és kötelezettségek aránytalanná válása esetén beavatkozást követel. A beavatkozásnak a szerződési feltételrendszer megváltoztatásával az aránytalanságot, a lényeges jogsérelmet kell kiküszöbölnie.

A lejátszódó társadalmi változások, a rendszerváltás nyilvánvalóan rendkívüli kockázatot jelentenek. A rendszerváltással a költségvetési kiadásokból 16,3 %-ot elfoglaló lakáscélú kiadások az állami költségvetés számára tarthatatlanná, elviselhetetlenné váltak. A hitelszerződések mögöttes jogviszonyában tehát olyan lényeges változás következett be, amely az egyik fél - az állam - lényeges jogos érdekének a sérelmével jár.

A blankettaszerződések jogszabályi kibocsátásakor, a kedvezményes kamatozású, hosszúlejáratú kölcsönök kamatkedvezményéből adódó terhek felvállalásakor a szerződő felek - így az állam is - csak abból indulhatott ki (mert ezek voltak a szerződéskötéskori körülmények), hogy a felhatalmazott pénzintézeteknek megtérítendő kamatkülönbözet az akkori 1-3,5 % és 5-6 % kamatlábak különbözete. A körülmények lényeges megváltozása folytán (kamatlábmaximumok feloldása, piacgazdaság, verseny) azonban ez a különbözet az 1-3,5 %-os és 28-32 %-os kamatlábkülönbözetre nőtt.

Így az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ptk. 226. § (2) bekezdése alkalmazási feltételei és a kivételesség az indítványokkal támadott törvényi rendelkezések tekintetében fennállnak, mert a szerződéskötéseket követően - elsősorban a rendszerváltással összefüggésben - a háttérjogviszonyban beállott változások eredményeként a hitelszerződésekben kialakult aránytalanságok a szerződések társadalmi méretű megváltoztatását, a szerződés terheinek a szerződő felek közötti arányosabb elosztását teszik szükségessé.

E körben nyomatékosan utal arra az Alkotmánybíróság, hogy a felek szerződési kockázatvállalásához hozzá tartozott, hogy a tartós vagy elhúzódó jogviszonyok tekintetében mind a bírói, mind pedig a törvényi szerződésmódosítás lehetősége a Ptk. hatályos szabályaként létezett, azaz benne volt az élő joganyagban. A felek kockázatvállalásának tehát erre is ki kellett terjednie.

Az Alkotmánybíróság ezért a támadott törvénnyel a fennálló szerződésekbe történt beavatkozás kivételességét alkotmányosnak ítéli.

V.

1. A továbbiakban az Alkotmánybíróság az indítványokban megfogalmazott egyéb alkotmányossági érvek és szempontok alapján az alábbiakra mutat rá.

1.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállamiság alkotmányos deklarálása tartalmi kérdésekben tovább utal az egyéb, nevesített alkotmányos elvekre és jogokra.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének tartalmába integrálódik a szerződési szabadság, amely ezáltal része a jogállamiságnak. Így az indítványokban megfogalmazott alkotmányjogi probléma a jogállamiság elvéből közvetlenül nem vezethető le.

Nem alkalmas erre egyébként az Alkotmánybíróság által a jogállamiság egyik tartalmi elemének tartott jogbiztonság kritériuma sem. A jogbiztonság a jog viszonylagos stabilitását jelenti, amely azonban nem abszolút. A mostani rendszerváltásban az Alkotmánnyal összeegyeztethetetlen jogszabályok alkotmányos keretek közötti revíziója a jogállamiságnak éppúgy kritériuma, mint a korábbi jogszabályok - és az azokon alapuló jogviszonyok - időtállósága.

Mivel az állam - a fentiek szerint - a Ptk. 226. § (2) bekezdése alapján a támadott törvényi rendelkezésekkel érintett szerződések tartalmát alkotmányosan változtathatta meg, a jogállamiság elvéből a sérelmezett rendelkezések alkotmányellenessége nem vezethető le.

1.2. A támadott törvényi rendelkezések nem állnak ellentétben az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével sem. Az Alkotmány e rendelkezése 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 Alkotmánybíróság utal arra, hogy a nemzetközi jog ugyan a pacta sunt servanda, vagyis a szerződések tiszteletben tartásának elvére épül, de ismeri az előzőekben már többször idézett rebus sic stantibus clausulát is abban az értelemben, hogy a szerződéskötéskor fennálló körülményekben utóbb bekövetkező olyan jelentős változások, amelyek a felek jogainak és kötelezettségeinek arányát lényegesen megváltoztatják, jogalapot adnak a szerződés módosítására. A kamatemeléssel kapcsolatos rendelkezések a belső jog normái, ezeknek a nemzetközi jog normáival és a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel semmiféle összefüggése

nincs. Az indítványokban megfogalmazott az az álláspont pedig, amely szerint az alkalmazott megoldás a nemzetközi gyakorlatban példátlan, nem a nemzetközi (államközi) gyakorlatra vonatkozik, hanem a külföldi gyakorlatra, és mint ilyen, az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szempontjából irreleváns. Alkotmányellenesség tehát ezen az alapon sem áll fenn.

1.3. A Jat. megsértése [Alkotmány 7. § (2) bekezdése] az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint önmagában nem teszi alkotmányellenessé a jogszabályt, csak az Alkotmány valamely rendelkezésével való kapcsolatában.

A Jat. hivatkozott 12. § (2) bekezdése - amely szerint jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget - a jogállamiság egyik kritériuma [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].

A támadott rendelkezések azonban visszamenőleges hatályúként nem értelmezhetők. A kamatemelés a meglevő jogviszonyokat a jövőre nézve módosítja. A törvény ugyanis - bár a kihirdetést megelőzően keletkezett jogviszonyokba ágyaz be új kötelezettségelemet - a jövőre szól. Ez pedig nem ellentétes a Jat. idézett rendelkezésével.

A Jat-nak az indítványokban még felhívott 12. § (3) bekezdését - amely szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre - a támadott törvényi rendelkezések nem sértették meg. A pénzügyi tárca időközbeni intézkedése folytán az érintett kölcsönadósoknak két hónap állt rendelkezésre, hogy a hitelszerződésekkel kapcsolatos jognyilatkozataikat megtegyék, ez az idő pedig megfelelőnek és elegendőnek minősül, így meghatározása nem tekinthető alkotmányellenesnek.

1.4. Az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

A szerződési szabadság a piacgazdasággal összefüggésben nyert az Alkotmánybíróság határozatában foglaltak szerint alkotmányos értéktartalmat. A szerződési szabadság tehát a piacgazdaság egyik lényegi eleme, amely azonban alkotmányos alapjognak nem tekinthető. Alkotmányos alapjogi státusza a szerződési szabadságnak önálló alkotmányos jogként való felfogásából sem következik. Következésképpen a szerződési szabadságra az alkotmányos alapjogi értékrendben helyet foglaló jogosultságokra vonatkozó sérthetlenségi, érinthetlenségi alkotmányos tétel sem irányadó. A szerződési szabadság - a fent kifejtettek szerint - alkotmányosan még lényegi tartalmat illetően is korlátozható, amennyiben a korlátozás végső eszközének fennállnak az alkotmányos indokai.

E szempontokra figyelemmel a támadott törvényi rendelkezések alkotmányellenessége az Alkotmány 8.§(1) és (2) bekezdése alapján sem állapítható meg.

1.5. A költségvetési törvénnyel érintett szerződésekbe való állami beavatkozás megengedhetőségét és határait elsősorban az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének kontextusában kell vizsgálni.

Az Alkotmány szerződési szabadságot integráló 9. § (1) bekezdése - a fentebb kifejtettek szerint - eleve korlátozható feltételeket tartalmaz. A szerződések tartalmi megváltoztathatósága ugyanis az elv korlátja; a változtathatóság kivételességének viszont az Alkotmányban meghatározott és az Alkotmánybíróság által ellenőrzött korlátai vannak.

A korlátozás „kivételességének” alkotmányos indoka - ugyancsak a fent részletesen kifejtettek szerint - a rendszerváltással összefüggésben a rebus sic stantibus clausulája, azaz a hitelszerződések mögöttes jogviszonyában a felektől független, külső körülmények olyan lényeges megváltozása, hogy annak folytán alapvetően megváltoztak a jogviszony tartalmát kitevő jogok és kötelezettségek arányai, az állam számára a kedvezményes lakáskamatok és a piaci hitelkamatok különbözetének szubvencionálása elviselhetetlenné vált.

Így a jogszabályokon nyugvó blankettaszerződések feltételeinek részbeni törvényi megváltoztatása az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján is alkotmányosan történt.

1.6. A vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát támogató, az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében írt rendelkezés a szerződési szabadságot a versenyszabadsággal összefüggésben védi. A fenti fejtegetések folytán azonban a hitelszerződésekbe történt állami beavatkozás a jogviszonyokat éppen a piaci viszonyok irányába tolta el. A piacgazdaság irányába történő elmozdulás tehát összhangban áll az itt írt alkotmányos tétellel, így az állami beavatkozás alkotmányos korlátja e szakaszból sem vezethető le.

1.7. A tulajdonhoz való jog [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] a szerződésekbe való állami beavatkozásnak nyilvánvalóan határt szab. A tulajdonjog mint alkotmányos alapjog és a támadott törvényi rendelkezésekkel kapcsolatos szerződés-módosítási probléma között azonban tartalmi összefüggés nincs.

Az indítványoknak a jelzálogjogi és egyéb további terhekkel és tulajdoni korlátokkal kapcsolatos érvelése alkotmányjogilag ugyanakkor súlytalan. A kölcsöntartozások erejéig a hitelszerződések jogosultja - beleértve a kamattartozásokat is - a szerződéskötésekkel egyidejűleg törvénynél fogva bejegyzett zálogjogosulttá vált. A jelzálogjog járulékos természetű: terhesebbé válása csak akkor alkotmányellenes, ha maga az alapjogviszony is az.

Alkotmány sértés tehát a tulajdon alkotmányos védelmével összefüggésben sem állapítható meg.

1.8. Az Alkotmány 15. §-a szerint a Magyar Köztársaság védi a család intézményét, a 16. §-ban írt rendelkezés alapján pedig a Magyar Köztársaság különös gondot fordít az ifjúság létbiztonságára, védelmezi az ifjúság érdekeit. Ezekkel az alkotmányos elvekkel azonban a támadott törvényi rendelkezések nincsenek

összefüggésben. A törvényi úton történt szerződésmódosítások sem a család intézményét, sem az ifjúság érdekeit alkotmányellenesen nem sértik. Az Alkotmány e rendelkezéseinél egészen más védett értékekről van szó, mint amely jogviszonyokra a sérelmezett törvényi szabályok vonatkoznak. Jogi összefüggés hiányában az alkotmányellenesség fennállását megállapítani nem lehet.

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

2.1. Az egyenlőség követelménye - az idézett szabály szerint - a jog általi egyenlőként való kezelésre irányuló alkotmányos elv, amelybe nem értelmezhető bele a személyek vagyoni egyenlősége. A meg nem engedett megkülönböztetés tehát a törvényi rendelkezésekkel érintettek körén belül nem állapítható meg.

A gazdasági egyenlőtlenség és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése között ugyanis összefüggés nincs. Az a tény, hogy a rosszabb anyagi helyzetűek a kedvezőbb anyagi pozícióban levőkhöz képest hátrányosabb körülmények között vannak, nem az alkotmányellenes megkülönböztetésből, hanem a társadalmi gazdasági egyenlőtlenségekből fakad. Mivel a materiális egyenlőtlenség alkotmányosan nem tiltott, a sérelmezett jogi szabályozás technikájában és koncepciójában meg nem engedett megkülönböztetést nem tartalmaz. A bevezetett változtatás a hiteladósokat egyenlőként kezeli.

2.2. Meg nem engedett, „kedvezményezett jogelosztás” az állami lakásokat megvásárló, azokban bennlakó bérlők tekintetében sem állapítható meg a sérelmezett törvényi rendelkezésekkel érintettekkel szemben. Az egyenlőtlenség ugyanis itt a jogi konstrukciók különbözőségéből és a lakástulajdonszerzés pozicionális eltéréseiből fakad.

A bérlőknek értékesített állami lakások esetében a tulajdonosi jogok gyakorlásáról és ennek egy speciális módjáról van szó. E konstrukcióban az állam mint tulajdonos az egyébként mobilizálhatatlan lakásainak egy részét értékesíti a lakásokban lakó bérlők részére részletvétel formájában.

Az egyenlőként való kezelés kérdése tehát az egészen különböző jogi helyzeteket illetően fel sem merül. Az egyik esetben egy, a bérlőknek adott részletvételi kedvezményről van szó, amelynek igénybevételével bérleményüket az államtól megvásárolhatják, a másik esetben pedig olyan hitelszerződésekről, amelyeket a lakással nem rendelkezők vettek igénybe lakás megszerzéséhez a fent részletesen ismertetett jogszabályon nyugvó blanketta-szerződésekkel. Az előbbi esetben egy privatizációs jogi konstrukcióról, az utóbbi esetben az állampolgárok lakásszerzésének állami támogatásáról van szó. Márpedig az egyik esetre adott kedvezm-

nyek jogszabályi korlátozása az egészen más kedvezményrendszer összefüggésében nem diszkriminatív, így az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését nem sérti.

2.3. Végül a fentiekhez hasonlóan helyzeti különbséget és nem alkotmányosan tiltott jogi megkülönböztetést jelent a lakásbérlelőkre vonatkozó jogi szabályozási koncepció és a hitelszerződésekkel kapcsolatos - támadott - jogi rendezés. Ahogy erre az Alkotmánybíróság már több határozatában is rámutatott, a meg nem engedett megkülönböztetés alkotmányos tilalma csak az azonos szabályozási koncepción belüli diszkrimináció esetében merül fel, így hátrányos megkülönböztetést a támadott törvényi rendelkezések az alkotmányos elvek sérelmével a lakásbérlelők és a lakásvásárlók között nem idéztek elő.

3. Nincs tartalmi összefüggés a támadott jogszabályok és az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése között sem. Eszerint a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

Ez az alkotmányos rendelkezés a jogegyenlőség érvényesülését segítő szabály és nem a kedvezőtlenebb, hátrányosabb anyagi, vagyoni helyzetűek esélyegyenlőtlenségének a kiküszöbölését célzó intézkedések kívánalmát jelenti.

Az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami feladatok, továbbá alkotmányosan megkívánt állami intézkedések és a sérelmezett rendelkezések között tehát tartalmi összefüggés nincs, így alkotmányellenesség e vonatkozásban sem állapítható meg.

4. A támadott törvényi rendelkezések alkotmányellenességének a megállapítására - azok szociális hatásával összefüggésben - az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ával kapcsolatban sem látott alapot.

4.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Ez a deklaráció nem hivatkozik a szociális jogokra. Az Alkotmány preambuluma - amelyből egyébként sem vezethető le direkt módon alkotmányos jog -, az alkotmányos szabályozást illetően fogalmaz meg célokat, így abból törvényi rendelkezések alkotmányellenessége közvetlenül nem következtethető.

4.2. Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak. A (2) bekezdés szerint a Magyar Köztársaság az ellátásra való jogot a társadalombiztosítás útján és szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

Az idézett rendelkezésekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság - az indítványokban megfogalmazott sérelmek kapcsán - a szociális biztonsághoz való jog kérdéseit vizsgálta és értelmezte, mert nyilvánvalóan jogilag csak ez releváns.

Álláspontja szerint a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. Az államnak polgárai szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésében foglaltak általános jelleggel nevesítik.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a támadott törvényi rendelkezések és az Alkotmány idézett 70/E. §-a között nincs tartalmi összefüggés, mert a lakáscélú kamatokkal kapcsolatos jogalkotás nem a szociális jogok vonatkozásában fennálló alkotmányos állami feladatok körébe esik.

4.3. Az Alkotmánybíróság azonban vizsgálta, hogy a támadott jogalkotás indirekt módon nem ellentétes-e a szociális jogokkal kapcsolatos állami feladatok teljesítésével. Ennek során nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a hitelezés eredetileg sem volt szociális szempontú. Az állampolgárok lakásszerzésének állami támogatásáról szóló jogszabályi rendelkezések alapján megállapítható, hogy a szociális rászorultságot, a kedvezőtlen szociális helyzetet az állam egyáltalában nem vizsgálta, sőt: lakáshitelt - bár elvileg minden lakással még nem rendelkezhető lakásszerző kaphatott - elsősorban a kedvezőbb szociális helyzetűek vettek igénybe, akik tehát ún. szociális tanácsi bérlakásra nem voltak jogosultak.

A továbbiakban arra utal az Alkotmánybíróság, hogy a támadott törvényi rendelkezések szociális hatása szempontjából jelentősége van annak, hogy a szabályozás számottevő ellentételezésekkel született meg. Ezek az ellentételezések különösen a következők: a hátralékos tőketartozások 50 %-át visszafizetők részére az állam a hiteltartozás másik felét elengedte; a 15 %-os mértékű kamat-emelés a jelenlegi piaci kamatoknak még mindig csak a felét, kétharmadát jelenti; a lakáscélú támogatásokról szóló idézett, hatályos jogszabály alapján a helyi önkormányzatok nyújtanak támogatást az arra rászorultaknak, amely támogatás fedezésére az állami költségvetés olyan jelentős összeget biztosított az önkormányzatoknak, hogy az lehetővé teszi a kamatemeléssel érintettek mintegy 40 %-ának a támogatását. Időközben az Országgyűlés elfogadta a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény módosításáról szóló 1991. évi XV. törvényt, amely szerint minden, a költségvetési törvény 64-68. §-ai alapján az 1991. évben emelkedő kamatozású és 1991. március 1-jén a települési önkormányzat illetékességi területén fennálló kölcsöntartozás után, egy állandó lakosra számított 200 Ft levonásával 5000 Ft támogatás illeti meg - felhasználási kötöttség nélkül - a települési önkormányzatokat. Ez utóbbi intézkedéssel a valódi szociális rászorultság állami kezelése - az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - alkotmányosan megtörtént.

A sérelmezett törvényi rendelkezések szociális kihatásait illetően az Alkotmánybíróság jelentőséget tulajdonít annak, hogy az érintettek a kölcsönszerződések igénybevételeivel lakástulajdonhoz jutottak, amely lakások értéknövekedése -

az ingatlanokat érintő konjunkturális viszonyok folytán - közismerten nemcsak kompenzálja, de ténylegesen felülmúlja a jogszabályváltoztatással előidézett veszteségeket. A törvény szociális szempontú alkotmányos értékelésénél ez, a kölcsönadók vagyonában az ingatlanárak állandó növekedése folytán beállt értékelkedés nem hagyható figyelmen kívül.

Végezetül az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy azokban a határesetekben, amelyekben a törvényi rendezés a hiteladósoknál kivételesen elviselhetetlen érdeksérelmet idézett elő, a Ptk. 226. § (2) bekezdésének második fordulata alapján lehetőség van arra, hogy a bíróságtól a megváltozott tartalmú szerződés módosítását kérjék.

A támadott jogszabályok alkotmányellenessége mindezek alapján az Alkotmány 70/E. §-át tekintve sem állapítható meg.

5. Az Alkotmánybíróság különálló alkotmányossági problémaként kezelte azokat az indítványokat, amelyek nem lakástulajdonszerzéséhez vezető hitelügyletekkel kapcsolatban kérték a sérelmes törvényi rendelkezések alkotmányellenességének a megállapítását. E hitelszerződések alapja a többször módosított 49/1982. (X. 7.) PM-ÉVM együttes rendelet volt, amely jogszabály alapján jutottak kölcsönhöz az állami, szövetkezeti vagy személyi tulajdonban álló lakások bérlői, ha azt a lakásuk felújításához, korszerűsítéséhez, bővítéséhez stb. vették igénybe.

A lakásügyi jogszabályok pontosan meghatározzák a bérbeadók és a bérlők által elvégzendő munkák körét. E jogszabályi elosztástól függetlenül a bérlő a bérbeadó hozzájárulásával elvégezheti a bérbeadót terhelő munkákat is, az így elvégzett munkák ellenértékét azonban a lakbérbe beszámíthatja.

A hitelszerződések egyaránt folyósítottak kölcsönt a bérlőt terhelő, illetőleg a bérbeadó hozzájárulásával a bérlő által elvégzett és a bérbeadót terhelő munkákra is. Ezek a különböző felhasználások a hitelszerződésekben nem váltak szét, ez az elválasztás pedig ma már elvégezhetetlen.

Ilyen értelemben a hitelszerződésekbe történt állami beavatkozás olyan szerződéseket is érint, amelyekkel megszerzett kölcsönöket a bérlők részben az állam tulajdonának a gyarapítására, értékelésére fordították.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal mindenekelőtt arra, hogy a lakásbérlet olyan jogviszony, amelyre a piacgazdaságnak és a versenyszabadságnak alkotmányos elvei megfelelően érvényesülnek [miként ezt az Alkotmánybíróság az 5/1991. (II. 16.) AB határozatában megállapította]. A lakásbérleti jognak tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint vagyoni értéke van. Ezt a vagyoneértékűséget egyébként már 1971-től kezdődően a hatályos lakásügyi jogszabályok a lakáshasználatbavételi díj intézményével (és annak többszörös szorzója bizonyos esetekben való alkalmazhatóságával) elismerték.

A bérlakások vagyoni értékét a lakás alapterülete, településen belüli fekvése, komfortfokozata, egyébkénti korszerűsége és további más, a lakás használható-

sága szempontjából értékelő vagy értékcsökkentő tényezők alapján kell figyelembe venni.

A sérelmezett törvényi rendelkezésekkel érintett hitelkonstrukciók mindegyike olyan beruházáshoz kapcsolódott, amely ennek a bérleti jognak az értékelkedését is előidézte. A beruházásokkal tehát részben a lakások használati értéke, részben pedig a bérletek - jogszabályok keretei között fennálló - vagyoni értéke is emelkedett, így ezekben a jogviszonyokban speciális alkotmányossági kérdésekről nincs szó, az Alkotmánybíróság korábbi megállapításai - mind a tulajdonjog alkotmányos védelmével, mind a szociális kihatások ellentételezésével kapcsolatban - ezekre az esetekre is irányadóak.

A vagyonértékű bérleti jog értéknövekedése és a bérleti jogviszonnyal együttjáró használati értéknövekedés - bár nem olyan mértékben, mint a tulajdonjog értékelkedése esetén - a lakásbérlők vonatkozásában is többletértékek megszerzéséhez vezetett, ilyen körülmények között a sérelmes költségvetési törvény alkotmányellenességének megállapítására az Alkotmánybíróság ebben az összefüggésben sem látott lehetőséget.

6. Az Alkotmány 70/I. §-ában írt az a rendelkezés, amely szerint a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni, a támadott törvényi rendelkezésekkel kapcsolatban irreleváns, mert a közteher és a hitelszerződések kamatai között tartalmi összefüggés nincs, a szerződéses kamattartozások ugyanis nem minősülnek köztehernek.

7. A sérelmezett jogszabályoknak más - az indítványokban megfogalmazott - törvényi rendelkezésekkel való szembenállása nem alkotmányossági probléma. A Polgári Törvénykönyv 5. § (1) bekezdésében tiltott joggal való visszaélés az alanyi jogok gyakorlására vonatkozóan állít fel tilalmat, ez a rendelkezés a törvényhozás közjogi aktusára nyilvánvalóan nem alkalmazható. Ugyanígy hiányzik az összefüggés a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény 20. §-a és a sérelmes jogalkotás között, hiszen a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma a vállalkozók gazdasági tevékenységére, nem pedig a törvényalkotásra vonatkozik.

8. Végül az Alkotmánybíróság vizsgálta - az indítványokban megfogalmazott kérelmekkel kapcsolatban - a korábbi határozataiban megfogalmazott alkotmányjogi álláspontoknak a támadott jogalkotással való összefüggését is.

Az ún. „kamatadó” tárgyában hozott 5/1990. (IV. 9.) AB határozat a jelenlegitől alapvetően különböző alkotmányossági problémával foglalkozott. Ott az eljárásnak egy közteherről - adóról - rendelkező törvény volt a tárgya és az Alkotmánybíróság a jogszabályt megsemmisítő döntését a törvény meghozatalának alkotmá-

nyellenességére alapozta (a törvényt csak alkotmányerejű törvényként, az országgyűlési képviselők kétharmadának egyetértésével lehetett volna elfogadni).

A 13/1990. (VI.18.) AB határozatban megfogalmazott elveket az Alkotmánybíróság e határozatának indokai között is felhasználta. Ezekkel az elvekkel a támadott törvényhelyek alkotmányellenessége nem bizonyítható.

A 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alkotmány értelmezésével kapcsolatban fogalmazott meg alapvető szempontokat. E megállapítások - ahol egyáltalában fennáll az összefüggés - sem alkalmasak a sérelmezett jogalkotás alkotmányellenességét igazolni vagy cáfolni.

Mindezekre a szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság a támadott törvények alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság az indítványozók nagy számára, a nagyarányú közérdeklődésre és a határozatban megfogalmazott elvi álláspontokra figyelemmel elrendelte határozatának a hivatalos lapban való közzétételét.

Budapest, 1991. június 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. Szabó András s. k.

alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.

alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.

alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részében foglalt döntés többi rendelkezésével egyetértve, a Polgári Törvénykönyv 226. § (2) bekezdésével kapcsolatos különvéleményemet a következőkben foglalom össze:

A Ptk. 226. § (1) és (2) bekezdése egy olyan történelmi korszak tipikus produktuma, amikor az állam egyszerre volt

- a közhatalom birtokosa,

- a legnagyobb tulajdonos és
- magát a közérdek letéteményesének tekintő paternalista szervezet,

amelynek említett minőségei nem különültek el, hanem összemosódtak, s ez - a hatalom egységének tézisével párosulva - indokul szolgált a társadalmi viszonyokba, így egyebek között a polgári jogi jogviszonyokba való, gyakorlatilag szinte korlátlan állami beavatkozásra. A 226. § (2) bekezdésében a „kivételességre” való utalás az említett történelmi viszonyok és hatalmi berendezkedés keretei között elveszítette jelentőségét, s az állam a jogi szabályozás eszközével lényegében akkor avatkozott be a polgári jogi jogviszonyokba, amikor akart.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. A jogállamiság egyik fontos tartalmi eleme a jogbiztonság, amelynek szintén több komponense van. Ezek egyike az állami beavatkozás korlátok közé szorítása, mivel a korlátlan állami beavatkozás lehetősége a jogalanyokat - a természetes és jogi személyeket egyaránt - szüntelen jogbizonytalanságban tartja, s így összeegyeztethetetlen a jogállam fogalom lényegével.

A 9. § (1) bekezdése deklarálja, hogy „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül”.

A Ptk. említett rendelkezései a piacgazdasággal épp úgy összeegyeztethetetlenek, mint a jogállamisággal, a működő tőke ugyanis elkerüli az olyan országokat, amelyekben az állam széles körű beavatkozási lehetősége bizonytalanná és kiszámíthatatlanná teszi a polgári jogviszonyokat.

Sem a jogállam, sem a piacgazdaság nem teremthető meg egyik napról a másikra, mindkettő kialakítása hosszabb folyamat, amelynek során - egyebek között - új jogintézmények létrehozására és a korábbi jogrendszer nagyarányú átformálására van szükség. Az utóbbi szükségképpen érinti az 1989-es alkotmánymódosítás (1990. évi LXIII. törvény) előtti jogviszonyok széles körét.

Bármennyire paradoxonnak tűnik is, az etatizált gazdasági rend „lebontásának”, piacgazdasággá való átalakításának folyamatában - átmeneti időre és szűk korlátok közé szorítva - nem nélkülözhetők bizonyos, jellegüket tekintve kifejezetten etatista módszerek, mint pl. adott esetben a Ptk. 226. § (2) bekezdésének alkalmazása. Ez más megfogalmazásban annyit jelent, hogy olyan alapvető alkotmányos értékek létrehozása és kiteljesítése során, mint a jogállamiság vagy a piacgazdaság, az állam - jobb híján - rákényszerül olyan jogszabályi rendelkezések alkalmazására is, amelyek a kiépült jogállammal és a működő piacgazdasággal összeegyeztethetetlenek.

Mindezekre figyelemmel magam is úgy vélem: a Ptk. 226. § (2) bekezdésének ex nunc hatályú megsemmisítésére nincs lehetőség. Ez azonban nem lett volna akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa a hivatkozott rendelkezés alkotmányellenességét és azt későbbi időpont megjelölése mellett semmisítse meg. Erre ugyanis az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 43. §

(4) bekezdése felhatalmazza a testületet, s a demokratikus országok több évtizedes tapasztalatokkal rendelkező alkotmánybíróságainak gyakorlatában széles körben ismert a két-három éves „késleltetéssel” való jogszabály-megsemmisítés. Ez épp úgy a jogbiztonságot és az állam közhatalmi tevékenységének kiszámíthatóvá, előre kalkulálhatóvá tételét szolgálja, mint a gazdasági élet szereplőinek tevékenységét alapvetően befolyásoló törvényeknek a kihirdetés után két-három évvel való hatályba léptetése.

Ha az Alkotmánybíróság szerepet kíván vállalni - miként ezt teszi is - a jogrendszer és ezzel szoros összefüggésben a jogi közgondolkodás nagyarányú átalakításában, ezt mindenekelőtt saját döntéshozatali gyakorlatának formálása útján valósíthatja meg.

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János alkotmánybíró különvéleménye

Ha a IV. részben kifejtettek szerint a rebus sic stantibus klauzula alkalmazásának indoka a költségvetés túrhetetlenné vált terhe és a hitelező és adós helyzetében bekövetkezett arányeltolódás, illetve az állam mögöttes teherviselésének aránytalan növekedése, úgy a megoldás az OTP és Takarékszövetkezet szerződéseire valóban indokolt, ám nem indokolt olyan diszkrimináció, amely a költségvetés terhét csak az OTP és TSZ adóssai terhének növelésével kívánja megoldani.

Csak az a megoldás fogadható el alkotmányosnak, amely a költségvetésből való támogatást egyenlő mértékben teszi terheesebbé minden adósnak, vagy amely az adósok között alkotmányosan elfogadható szempont szerint alkalmaz diszkriminációt: hogy az adós a kedvezményes kamatozású kölcsönhöz lakáshelyzete megoldására milyen állami forrásból részesült támogatásban - IKV lakás megvásárlására kedvezményes vételárrészként, vállalati forrásból alacsony kamatú vagy kamatmentes támogatásként, vagy bankkölcsönként, ebből a szempontból annak ellenére nem jelenthet alkotmányos megkülönböztetési indokot, hogy a jogi konstrukció esetenként más és más: a költségvetés bevételeit mindenik megoldás csökkenti, tehát az állam pénzügyi helyzetét mindegyik rontja.

Jogszabály nem csak az OTP-t és a TSZ-eket jelölte ki a lakással kapcsolatos kedvezményes ügyletek alanyául - létezik ilyen ügylet Ingatlaközvetítő Vállalat és lakó, vállalat és dolgozója viszonylatban is. Ezekben is bizományos jelleggel

jártak el az IKV és a vállalatok a költségvetési forrás tekintetében kötött szerződésekben, csak az elszámolás konstrukciója volt más.

Ehhez képest az V.2.2. alatt írottakat nem osztom: van meg nem engedett indokolatlan megkülönböztetés e téren.

Az V. 6. azon utalása, mintha a közteherviselést a kérdés nem érintené, nem áll. Az intézkedések indoka a költségvetés aránytalan terhelése, és ennek forrása a közteherviselés. Az OTP és takarékszövetkezeti adósok köre a költségvetés terhére jutott indokolatlan előnyhöz, és ezt az adósi körön kívül eső lakosság viselte. Ám ez az érv áll az IKV és a vállalati hitelek kedvezményezettjeire is, ugyanakkor másképp áll az állami lakásokat felújítók esetében, ahol épp a költségvetés javára érvényesül az ingatlan értékálló volta és a későbbi beszámítás inflációs vesztesége: ezzel kapcsolatban nem érv, hogy a nyilvántartásokból a hitelek célja nem tisztázható. Ha másképp nem, bírói úton ez lehetséges lenne. Elvileg meg kell rá adni a lehetőséget, és az állami szerv egyébként sem hivatkozhat a maga érdekében a saját nyilvántartása hiányosságára!

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1427/B/1990/10.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 61. számában

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az illetékekről szóló 1986. évi I. törvény módosításáról rendelkező 1989. évi LII. törvény 5. § (1) bekezdése alkotmányellenes volt, ezért e törvény 4. §-ának a Zalaegerszegi Városi Bíróságon a P. 20.867/1990. számon indult perben való alkalmazhatóságát kizárja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A Zala Megyei Bíróság, mint másodfokú bíróság az 1990. november 14-én kelt 3. Pf. 20.868/1990/4. számú végzésével - a per tárgyalásának egyidejű felfüggesztésével - az illetékekről szóló 1986. évi I. törvény (a továbbiakban: Itv.) módosításáról rendelkező 1989. évi LII. törvény (a továbbiakban: Itvm.) 5. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálata végett az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte. A peres ügy tényállása szerint a felpereseknek az 1989. december 30. napján kelt ajándékozási szerződéssel szüleik nyaralót ajándékoztak olyan módon, hogy az ingatlanon - a maguk javára - 20 évre szólóan haszonélvezeti jogot kötöttek ki. A felperesek az ajándékozási szerződést az illetékes földhivatalhoz 1990. január 3-án az ingatlannyilvántartást követő illetékkiszabásra bejelentették. A Zala Megyei Illetékhivatal határozatával - az 1990. január 1-én hatályba lépő Itvm. 4. §-ában foglalt módosító rendelkezés alapján - felpereseket személyenként 20.471 Ft ajándékozási illeték megfizetésére kötelezte. E határozatot a Zala Megyei Tanács VB Közgazdasági Osztálya - mint másodfokú államigazgatási szerv - helybenhagyta. A felperesek keresetükben a jogerős államigazgatási határozat felülvizsgálatát és hatályon kívül helyezését kérték azzal az indokkal, hogy az Itvm. - amely szerintük megszüntette a 20 évre szóló haszonélvezet fenntartásával ajándékozott ingatlanok illetékmentességét - a Magyar Közlönyben az ajándékozási szerződés

bejelentésének napjáig nem került kihirdetésre, így az illeték megállapításánál e törvény nem alkalmazható. Felperesek csatolták a Posta Hírlapelőfizetési és Lapellátási Irodájának igazolását, amely szerint a Magyar Közlöny érintett 1989. évi 98. számát 1990. január 8. napján továbbították az előfizetőknek. Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította.

Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező másodfokú bíróság álláspontja szerint a kihirdetés a jogszabály hivatalos közlöny által való nyilvánosságra hozatalát jelenti. Helyesnek ítélte meg azt a felperesi érvelést, hogy mindaddig, amíg a jogszabályt közlő hivatalos lap bárki által nem hozzáférhető, a jogszabály ténylegesen nem tekinthető kihirdetettnek. A peradatok arra utalnak, hogy a sérelmezett törvényt kihirdető Magyar Közlöny 1989. évi 98. száma valójában a törvény hatályba lépését és az ajándékozási szerződés bejelentését követően jelent meg. Így a Közlönyön feltüntetett hivatalos megjelenés napját jóval később követő nyilvánosságra hozatallal a törvény ténylegesen a kihirdetését megelőzően állapított meg kötelezettséget. Az Itvm. 5. § (1) bekezdése pedig a hatálybalépés időpontját - 1990. január 1-jét megelőzően - úgy határozta meg, hogy nem maradt kellő idő a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, illetőleg a jogszabályt - a megjelenés késedelme miatt - a hatálybalépés napján, illetve az ezt követő napokban a megjelenés hiányában nem is lehetett alkalmazni.

Mindezekre tekintettel a másodfokú bíróság álláspontja szerint az Itvm. 5. § (1) bekezdése - utalva az Alkotmány 7. § (2) bekezdésében és a 26. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekre, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) - mint alkotmányerejű törvény - 12. § (2) és (3) bekezdésében foglalt előírások sérelmére - alkotmányesértő. Ezért a bíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: AB tv.) 38. § (1) bekezdése alapján végzésével a sérelmezett törvényi rendelkezésnek a hatálybalépés időpontját érintő megsemmisítése érdekében az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte.

II.

Az Alkotmánybíróság a következők figyelembevételével alakította ki a rendelkező részben foglalt határozatát.

1. A Zala Megyei Bíróság eljárást kezdeményező végzésének meghozatala, illetőleg annak az Alkotmánybírósághoz való előterjesztése időpontjában az Itvm. hatályban volt. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 98. §-a alapján azonban e törvény hatálybalépésével - 1991. január 1-jével - hatályát veszítette az indítvánnyal kifogásolt Itvm. is. Az Alkotmánybíróságnak az AB tv. 1. § b/ pontjában foglalt hatásköre általában csak azoknak a jogszabályoknak az utólagos alkotmányossági vizsgálatára terjed ki, amelyek az elbírálás időpontjában hatá-

lyosak. Az Alkotmánybíróság azonban - az AB tv. 43. § (4) bekezdése alapján - a hatályát veszített jogszabály alkotmányosságát is megvizsgálja, ha az egyedi (konkrét) esetben az AB tv. 38. §-a alapján az eljárást bíró kezdeményezi az előtte folyamatban lévő ügyben való alkalmazhatóság kérdésében. Az alkotmányosság visszamenőleges vizsgálatának terjedelme a vitás jogviszony körülményeitől függ. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta és bírálta el.

Az Itvm. kifogásolt 5. § (1) bekezdése szerint „Ez a törvény - a (3) bekezdés kivételével - 1990. január 1-jén lép hatályba. Rendelkezéseit a hatályba lépését követően illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illetékhivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetőleg kezdeményezett eljárások esetében kell alkalmazni.”

Az Itv. 52. §-ának az Itvm. 4. §-ával megállapított (2) bekezdése szerint pedig a meghatározott időre kikötött haszonélvezet, használat joga esetében a jog értéke az egy évi értéknek a (4) bekezdés a/ pontjában meghatározott életkor szerinti többszörösét, egyéb használati jog esetében pedig a húszszorosát nem haladhatja meg.

2. A Jat. - az indítvány megállapításától eltérően - nem alkotmányerejű törvény, az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján megalkotandó új jogalkotási törvény elfogadására pedig még nem került sor. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatában azt az elvi állásfoglalást követi, amely szerint a Jat. szabályainak megsértése csak akkor valósít meg alkotmánysértést, ha az egyben alkotmányi alapelvbe, illetve rendelkezésbe is ütközik.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a Magyar Köztársaságot jogállamnak minősítő rendelkezése alapján a Jat. 12. § (2) bekezdésében foglalt azt a garanciális rendelkezést, - amely szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé - alkotmányos jellegű szabálynak tekinti.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Itvm. 5. § (1) bekezdése azért volt alkotmányellenes, mert a törvényhozó a hatály megállapításánál nem vette figyelembe a Jat. hivatkozott rendelkezését. Az Itvm. ugyanis csak 1989. december 28-án került kihirdetésre és 1990. január 1-jén már hatályba lépett. Az Itvm. 4. §-a vagyonszerzési ügyekben állapított meg módosító rendelkezést, amelynek alkalmazhatósága vitatott a vizsgált ügyben. E módosító rendelkezésre tekintettel a törvényhozónak figyelemmel kellett volna lennie az Itv. végrehajtásáról rendelkező 9/1986. (IV. 11.) PM rendelet (Itvhr.) 18. § (1) bekezdésében előírt bejelentési kötelezettség külön jogszabályban - nevezetesen az ingatlannyilvántartásról szóló 1972. évi 31. tvr. végrehajtásáról rendelkező 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet 73. § (1) bekezdésében - megállapított 30 napos időtartamára.

Az Itvhr. e rendelkezése szerint „Az ingatlan tulajdonjogának, valamint az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jognak a megszerzését (megszüntetését) tartalmazó szerződést (okiratot) illetékkiszabás céljából a földhivatalhoz kell bejelenteni. A bejelentést az ingatlannyilvántartási bejegyzésre irányuló kérelemmel kell teljesíteni. Ha az illeték fizetésére kötelezett a kérelmet a külön jogszabályban meghatározott 30 napon túl nyújtja be, vagy bejelentési kötelezettségét elmulasztja, a Tv. 58. §-át kell alkalmazni.” E rendelkezésből, valamint az Itvm. 5. § (1) bekezdésének második mondatában foglalt előírásból ugyanis az következik, hogy a törvénynek csak abban az esetben nincs visszaható hatálya, ha a törvény kihirdetése a hatályba lépést legalább 30 nappal megelőzi, vagy a törvény a vagyonszerzési ügyeket érintő rendelkezések tekintetében ilyen időtartamú későbbi hatálybalépést állapít meg. A Jat. 12. § (1) bekezdése szerint ugyanis a jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani.

A jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartam olyan bizalmi időszaknak minősül, amely alatt a jogszabály címzettjei még a korábbi rendelkezések szerint járhatnak el.

Mindezekből következően az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Itvm. 4. §-a az 1990. január 3-án szabályszerűen bejelentett vagyonszerzési ügy tekintetében nem alkalmazható, ezért e perben való alkalmazhatóságát - az AB tv. 43. § (4) bekezdésének második fordulata alapján - kizárta.

3. A Jat. 12. § (3) bekezdése szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A Jb. e rendelkezése nem alkotmányos jellegű előírás. Ezzel összefüggő alkotmány sértést csak a jogbiztonság súlyos sérelme esetén lehetne megállapítani.

A vizsgált ügyben a jogbiztonság súlyos sérelme nem állapítható meg.

III.

Az Alkotmánybíróság az indítványban megjelölt alkotmányossági problémák elbírálása kapcsán szükségesnek ítélte meg, hogy elvi jelleggel rögzítse a következőket.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen a Jat. 12. § (2) bekezdésében megállapított alkotmányos jellegű előírással, amely szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

Az Alkotmánybíróság az utóbbi időben is többször észlelt olyan, a jogbiztonságot súlyosan sértő esetet, amikor a hivatalos lap a tényleges kibocsátásánál korábbi dátumozással jelent meg és ennek következtében a benne foglalt jogszabályok a Magyar Közlöny megjelenését megelőző hatálybaléptetéssel kerültek kihirdetésre. Az ilyen eljárás azzal a következménnyel jár, hogy a jogalkalmazó szervek, valamint az érintett polgárok és jogi személyek nem tudhatják, hogy valamely döntésük és magatartásuk utólag nem minősül-e jogellenesnek.

Az Alkotmánybíróság elengedhetetlennek tartja, hogy ez az alkotmányellenes gyakorlat megszűnjön. Ezért hatékony intézkedés megtétele végett az illetékes szerveket megkereste. Ennek megfelelően a jogszabályok kihirdetéséért felelős állami szerveknek biztosítaniuk kell, hogy a hivatalos lap és benne a jogszabályok olyan időpontban jelenjenek meg, amely nem sérti a Jat. hivatkozott előírásait.

Budapest, 1991. június 4.

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. Zlinszky János s. k.

alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1549/B/1990/2.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 65. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítása iránti indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Központi Műszaki Fejlesztési Alapról szóló 1988. évi XI. törvény 4. § (1) bekezdés b/ pontjában írt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja, e jogszabályhely hatályának korlátozása iránti kérelmet pedig visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzé teszi.

INDOKOLÁS

1. Az indítványozó beadványában annak megállapítását kérte, hogy az 1988. évi XI. törvénynek az a rendelkezése, amely azokra a külföldi részvétellel működő társaságokra is kiterjeszti a Központi Műszaki Fejlesztési Alaphoz való hozzájárulási kötelezettséget, amelyekben a külföldi érdekeltség eléri a 20 %-os hányadot, vagy a ötmillió forintot, alkotmányellenes. Kérte továbbá e rendelkezés alkalmazhatóságának a korlátozását annak kimondásával, hogy ez a fizetési kötelezettség a megjelölt gazdasági társaságokra nem vonatkozik.

Álláspontja szerint e társaságok a Műszaki Fejlesztési Alaphoz azért nem kötelesek hozzájárulni, mert az 1988. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: befektetési törvény) 14. § (1) bekezdése szerint a társaságot nyeresége alapján az állami költségvetés javára az ott írt befizetésen kívül más befizetési kötelezettség nem terheli. Ezzel szemben a támadott törvény nem tesz kivételt a külföldi részvétellel működő társaságok javára, mert eszerint minden gazdasági társaság - megkülönböztetés nélkül - műszaki fejlesztési hozzájárulást köteles fizetni. A hozzájárulás fizetésére vonatkozó kötelezettség ezért ellentétes a befektetési törvénnyel, ez az ellentét pedig alkotmányellenességet eredményez, mert jogbizonytalanságot okoz és sérti az ország gazdasági érdekeit is.

2. Az indítvány alaptalan.

Az indítványozó beadványában nem jelölt meg egyetlen olyan alkotmányos rendelkezést sem, amellyel a kifogásolt törvény ellentétben állna. Az indítvány-

ban támadott törvényi rendelkezések - értelmezéstől függő - ellentétes tartalma pedig önmagában, anyagi alkotmányellenesség hiányában nem vezethet az alkotmányellenesség megállapításához. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

A törvényi rendelkezések ellentmondásának jogértelmezéssel való feloldása, illetőleg a törvény hatályának korlátozása az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a és az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító egyéb törvényi rendelkezések alapján nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e részében visszautasította.

* * *

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes - vagy az értelmezéstől függően ellentétes - törvényi rendezése önmagában nem jelent alkotmányellenességet. Az ilyen rendezés alkotmányellenessé csak akkor válik, ha az egyben az Alkotmány valamely rendelkezésének a sérelmével is együtt jár, vagyis ha az ellentétes tartalmú szabályozás anyagi alkotmányellenességhez vezet, tehát például ha a rendelkezések valamelyike meg nem engedett diszkriminációt, egyéb alkotmányellenes helyzet megteremtését, vagy alkotmányos alapjog korlátozását eredményezi. Két (vagy több) törvényi rendelkezés esetleges kollíziója folytán előálló értelmezési nehézség azonban magábanvéve még nem elegendő feltétele az alkotmányellenesség megállapításának.

A törvényhozás valamely, az Alkotmány sérelmét nem jelentő hibáját általában jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel kell feloldalni, mert a jogalkalmazás hivatott eldönteni, hogy a konkrét jogviszonyokban az ellentétet (látszólagos ellentétet) hordozó rendelkezések közül melyik törvényhely alkalmazásával kell eljárni. Amennyiben pedig a jogszabályok értelmezésével, azok alkalmazásának mérlegelésével eredmény nem érhető el, az ellentét megszüntetése törvényhozási (jogalkotási) útra tartozik. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-a, továbbá az Alkotmánybíróság hatáskörét megállapító egyéb törvényi rendelkezések alapján azonban az Alkotmánybíróságnak sem jogalkotási, sem önálló jogszabályértelmezési eljárásra hatásköre nincs, kivéve az Alkotmány értelmezésére vonatkozó hatáskörét.

A jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos és a törvényhozónak ennek elkerülésére kell törekednie. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A jogállamiság

alkotmányos deklarációja azonban tartalmi kérdésekben tovább utal az egyes nevesített alkotmányos elvekre és jogokra. Alkotmányellenesség megállapítására ezért törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabályértelmezéssel nem oldható fel és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjogi sérelmet okoz. Ennek hiányában azonban az azonos szintű normaszövegek lehetséges értelmezési nehézsége, illetőleg az értelmezéstől függő ellentéte, összeütközése önmagában nem jelent alkotmányellenességet.

Budapest, 1991. június 11.

Dr. Herczegh Géza s. k.

az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Ádám Antal 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: 940/B/1990/4.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 66. számában

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az 1990. évi LXXXII. törvénnyel módosított, a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet 23/C. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Az országos rendőrfőkapitánynak a megyei rendőrfőkapitány kinevezésére vonatkozó joga felfüggesztésére irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság a rendőrfőkapitányi és a rendőrkapitányi beosztások betöltésének pályázati rendjéről szóló 27/1990. (XI.21.) BM rendelet alkotmányosságának vizsgálatát ettől az ügytől elkülöníti és más, erre irányuló indítványokkal egyesített eljárásban végzi el.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Bács-Kiskun megye Közgyűlése (a továbbiakban: közgyűlés) 1991. február 26-ai ülésén elfogadott 26/1991/Kgy. határozatával úgy döntött, hogy az Alkot-

mánybíróság eljárását kezdeményezi az 1990. évi LXXXII. törvénnyel módosított, a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) 23/C. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására.

A közgyűlés álláspontja szerint a kifogásolt rendelkezés sérti az Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó fejezetének szellemét és a 43. § (1) bekezdésében szereplő előírást az önkormányzatok alapjogainak egyenlőségéről. Az indítvány hivatkozott az Alkotmánynak az önkormányzatok alapjogait megállapító 44/A. § (1) bekezdésének a/ pontjára és a 42. §-ára. A megyei főkapitány kinevezésével kapcsolatos önkormányzati jogosultságot a közgyűlés helyi közügynek és önkormányzati alapjognak tekintette, s azt sérelmezte, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezés a megyei, megyei jogú városi és a fővárosi közgyűlés számára a rendőrfőkapitányok kinevezése előtt véleményezési jogot biztosít, míg a Tvr. 23/C. § (2) bekezdése a rendőrkapitányok kinevezéséhez a települési önkormányzatok egyetértését kívánja meg.

Az indítványozó szerint a különböző fokozatú önkormányzatok alkotmányosan deklarált egyenlőségét sérti, hogy a megyei közgyűlésnek csak véleményezési joga van akkor, amikor a települési önkormányzat az őt érintő kinevezésekkel összefüggésben egyetértési jogot gyakorolhat. Ezért a kifogásolt rendelkezés visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte, s kérte, hogy az Alkotmánybíróság függessze fel az országos rendőrfőkapitány ama jogának gyakorlását, amelynek alapján a megyei rendőrfőkapitányt a megyei közgyűlés egyetértése nélkül nevezheti ki.

2. Nógrád megye Közgyűlése [8/1991.(II.14.) Kgy. határozata alapján] indítványában - a fentiekén kívül - arra hivatkozott, hogy az eljárás alá vont előírások indokolatlanul hátrányos megkülönböztetést tartalmaznak a megyei önkormányzatok terhére. A közgyűlés véleménye szerint ez a megkülönböztetés nem csupán indokolatlan és méltánytalan, hanem alkotmányértő is.

3. Budapest Főváros főpolgármestere - a Fővárosi Közgyűlés 93/1991. határozata értelmében - az 1989. évi XXXII. törvény (ABtv.) 1. § b/, valamint h/ pontjára utalva kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. A kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességének utólagos megállapítása mellett az Alkotmány 43. § (2) bekezdése és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 3. §-a alapján a fővárosi önkormányzat jogainak az Alkotmánybíróság által történő védelmét is kérte. A főváros számára hátrányos megkülönböztetésnek tekintette, hogy a Tvr. kifogásolt előírása a fővárosi közgyűlés számára csak véleményezési jogot biztosít a rendőrfőkapitány kinevezése előtt. Kérelmében utalt arra, hogy az Ötv. 6. § (1) bekezdése, valamint 63. § (1) bekezdése szerint a fővárosi önkormányzat is települési önkormányzatnak minősül.

Mivel a Tvr. 23/C. § (2) bekezdése - a települési önkormányzatok esetében a véleményezésnél szélesebb körű jogosítványt biztosít a rendőrkapitányok kinevezéséhez (osztott hatáskört a kinevezés tekintetében), ezért a fővárosi önkormányzat ilyen megkülönböztetése - a Fővárosi Közgyűlés határozata szerint - diszkriminatív és sérti az önkormányzati jogokat.

Az indítvány szerint a rendőrfőkapitányi és a rendőrkapitányi beosztások betöltésének pályázati rendjéről szóló 27/1990. (XI.21.) BM rendelet 8. § (2) bekezdésének rendelkezése is túlterjeszkedik azon a felhatalmazáson, amelyet a Tvr. 23/B. §-a a belügyminiszter számára biztosít, s ezáltal ez a rendelkezés is sérti az önkormányzati jogokat.

II.

1. Az Alkotmánybíróság e határozata megalkotása során az Alkotmánynak a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseiből indult ki. A 42. § a következőket írja elő: „A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

A 43. § (1) bekezdése szerint „a helyi önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlőek”. Az Alkotmány 44/A. §-a megállapítja a helyi önkormányzatok alapjogait. Ezek sorában a rendőrkapitány (főkapitány) kinevezésével kapcsolatos jogkör tágabb összefüggésben sem szerepel. Így a rendőrfőkapitány kinevezése előtti véleményezési jog, illetve a rendőrkapitány kinevezése során gyakorolható egyetértési jog nem tekinthető önkormányzati alapjognak.

Megfelelő törvényi szabályozás alapján nem kizárt önkormányzati rendőrség létrehozása. Az Ötv. azonban kifejezetten nem állapít meg hatáskört a helyi önkormányzatok számára a rendőrség irányítása és vezetői kinevezése terén. A hatályos szabályozás szerint ugyanis a rendőrség centrális irányítású szervezet. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h/ pontja szerint a rendőrség működését a Kormány irányítja.

2. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének első mondata szerint „a helyi önkormányzati jogokat és köteleességeket törvény határozza meg”. Az 1990. évi LXXXII. törvény 2. §-ához fűzött indokolás szerint „a rendszerváltás, a vezetői posztokon bekövetkező cseréket szorgalmazó társadalmi igény kielégítése érdekében a közszolgálati reformmal összhangban” szükséges, hogy a rendőrfőkapitányi és a

rendőrkapitányi beosztás betöltése pályázati rendszer keretében történjék. A Tvr. a pályázat útján betöltendő beosztásokba való kinevezés vonatkozásában az önkormányzatok számára jogosítványokat állapít meg. A 23/B. § szerint a pályázat elbírálásában biztosítani kell az érintett önkormányzat részvételét. A rendőrfőkapitányok kinevezése előtt a megyei, megyei jogú és a fővárosi közgyűlés véleményét kell kikérni, míg a rendőrkapitány kinevezéséhez a települési önkormányzatok egyetértése szükséges.

3. Budapest Főváros főpolgármestere az Alkotmánybíróságtól az önkormányzati jogok védelmét is kérte. Az Alkotmány 43. § (2) bekezdése második mondata így rendelkezik: „Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat”.

Az Ötv. 3. §-a szerint „az önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi”. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok feladatának tekinti a helyi közbiztonságról való gondoskodást. A Tvr. rendelkezései ebben a tárgykörben az önkormányzatok számára az előbbieken már említett hatásköröket biztosították. Indítványozó azonban nem ezek megsértését kifogásolta.

Az indítvány arra is hivatkozott, hogy a Tvr. a fővárosi önkormányzat számára - a rendőrfőkapitány kinevezésében - nem a települési önkormányzatok részére megállapított egyetértési jogot biztosítja. Az Ötv. 6. § (1) bekezdése, valamint 63. § (1) bekezdése szerint a főváros települési önkormányzat. A települések rendszerében azonban Budapest egyedülálló, sajátos helyzetet foglal el, pozíciója sem a többi város önkormányzatával, sem a megyei önkormányzatokéval nem azonos. A Tvr. a fővárosi önkormányzat, valamint a megyei jogú város önkormányzata (amely az Ötv. 61. § (1) bekezdése alapján ugyancsak települési önkormányzatnak tekintendő) részére a többi települési önkormányzattól eltérő hatáskört állapított meg. Ez az eltérő szabályozás azonban nem tekinthető alkotmányellenesnek, mivel - az előbbieken kifejtettek alapján - nem sérti az önkormányzatok alapjogait, sem más önkormányzati jogot, illetve önkormányzati hatáskör gyakorlását. Az 1990. évi LXXXII. törvény 23/C. §-a az Alkotmány 43. § (2) bekezdése alapján állapított meg hatásköröket a különböző önkormányzatok számára.

Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az országos rendőrfőkapitánynak a megyei rendőrfőkapitány kinevezésére vonatkozó joga felfüggesztésére, ezért az erre irányuló kérelmet visszautasította.

Mivel a rendőrfőkapitányi és a rendőrkapitányi beosztások betöltésének pályázati rendjéről szóló 27/1990. (XI. 21.) BM rendelet alkotmányosságának vizsgálatát más indítványozók már kezdeményezték, az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó indítványokat önálló (a 484/B/1991. ügyszámú) eljárás keretében vizsgálja.

Ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltaknak megfelelően határozott.

Budapest, 1991. június 17.

Dr. Herczegh Géza s. k.
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Ádám Antal 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: 784/B/1991/2.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 70. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára fenti szám alatt benyújtott indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. 340.§ (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére benyújtott indítványt elutasítja.

A határozatot a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozók az Alkotmánybíróság 26/1990. (XI.8.) AB és 29/1990. (XI.27.) AB határozatára hivatkozással kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. 340.§ (1) bekezdés alkotmányellenességét is és e rendelkezést is semmisítse meg. Álláspontjuk szerint a hivatkozott törvényi rendelkezés is alkotmányellenes, mert lehetővé teszi, hogy államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perekben a másodfokú bíróság a fellebbezést tárgyaláson kívül is elbírálhassa.

II.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az indítványozók által hivatkozott 29/1990. (XI.27.) AB határozattal kijavított 26/1990. (XI.8.) AB határozat meghozatalakor hivatalból vizsgálta a Polgári perrendtartás minden olyan rendelkezését, amely az ügyek érdemi elbírálására tárgyaláson kívüli elintézési lehetőséget adott. E vizsgálat eredményeként semmisítette meg a határozatban felsorolt azon törvényhelyeket, amelyek a felek erre irányuló kifejezett kérésétől függetlenül lehetővé tették a peres ügyek tárgyaláson kívüli érdemi elbírálását. E döntő szempont kifejezésre jutott a határozat indokolásának abból - az indítványozók által is idézett - mondatából, amely szerint "a polgári perrendtartásnak azok a rendelkezései tehát, amelyek a felek kérése ellenére lehetővé teszik a per tárgyaláson kívüli elbírálását, alkotmányellenesek."

A Polgári perrendtartásnak az indítvány által támadott 340.§ (1) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza: „Ha az első fokú bíróság a pert tárgyaláson bírálta el, a határozat ellen benyújtott fellebbezést a másodfokú bíróság tárgyaláson kívül is elbíráhatja.”

Az Alkotmány 57.§ (1) szövege:

„A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

Ebből az alkotmányos rendelkezésből nem következik, hogy a bíróság bármely rendes és különleges eljárásban a fél jogait és kötelezettségeit mindkét fokon kizárólag csak tárgyaláson bírálhatja el.

Ahogy erre az Alkotmánybíróság a fent hivatkozott korábbi határozatában rámutatott, a tárgyalási elv, a szóbeliség és a közvetlenség a polgári peres eljárás alapelvei közé tartozik. Nem jelenti azonban ennek az alkotmányos szabállyá emelt alapelvnek a sérelmét, ha egyes különleges eljárásokban - az eljárás különös természetét is figyelembe véve - a törvény a bíróság számára lehetővé teszi a fellebbezés tárgyaláson kívüli elbírálását is. Erre az Alkotmány 8.§ (2) bekezdés alapján az 57.§ (1) bekezdés által érintett jogok esetén, közérdek által indokolt esetben a törvényhozónak joga van.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint különleges eljárás az államigazgatási határozatok bíróság előtti felülvizsgálata, amelyet már egy másik - tipikusan kétfokú - hatósági eljárás előz meg. A polgári peres eljárásra tehát csak e megelőző eljárást követően kerülhet sor. Az Alkotmánybíróság idézett határozata folytán az így eljáró első fokú bíróság - az ügyben eljáró és határozatot hozó szervek közül immáron harmadfokon - a pert csak tárgyaláson bírálhatja el, tehát a polgári eljárás alkotmányos értékű alapelve nem sérül.

A másodfokú bíróság azonban az ügyben általában már negyedfokú hatóság, amelynél a tárgyalási elv feltétlen érvényesítése más eljárási alapelveknek (az eljárás egyszerűsítésének és időszerűségének) a csorbítását jelentené és ezzel a fél jogainak - az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében garantált - érvényesítését hátráltatná.

Az eljárás lassúsága különösen sérelmes az ún. államigazgatási perek körében, mert az államigazgatási, közigazgatási eljárás - természeténél fogva - a legkevésbé tűri el az eljárás elhúzódását. Márpedig a többfokú eljárásban minden jogorvoslati fórumon a kötelező tárgyalás tartása az eljárás ésszerű idő alatti befejezését és ezzel az ügy - időben való - végleges elbírálását veszélyeztetné, amely az Alkotmány idézett 57. § (1) bekezdése szerint ugyancsak alkotmányos rendelkezés.

Arra is rámutat az Alkotmánybíróság, hogy ezekben a perekben a bíróság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 73. § (1) bekezdése alapján általában csak a jogszabálysértés fennállását vizsgálja,

tehát csak jogkérdésben dönt, így a tárgyalási elv feltétlen érvényesítése formális volna. A tárgyalás tartásának minden fokon való megkövetelése formális volna azért is, mert a bíróság - a Pp. 339. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel - az eljáró államigazgatási szerv jogszabályt sértő határozatát általában csak hatályon kívül helyezheti és az eljáró államigazgatási szervet új eljárásra utasíthatja. Érdemi döntést azonban csak kivételesen akkor hozhat, amikor a jogszabály külön így rendelkezik.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozata és a Polgári perrendtartás tárgyalás tartására vonatkozó rendelkezései tehát egymással és az Alkotmány 57.§-ával összhangban vannak, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésben biztosított általános jogorvoslati lehetőség viszont törvényi szabályozás szerint illet meg mindenkit. Így az államigazgatási határozat felülvizsgálatát a Pp. 340.§ (1) bekezdése szabályozhatja eltérően.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Pp. 340.§ (1) bekezdését nem találta alkotmányellenesnek, ezért az ennek megállapítására és a rendelkezés megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

A határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Alkotmánybíróság az összefüggésekre tekintettel rendelte el.

Budapest, 1991. június 25.

Dr. Herczegh Géza s. k.

az Alkotmánybíróság helyettes 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.

alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.

alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.

előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 955/B/1991/2.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 74. számában

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvény 6. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A Budapesti Taxisok Kamarája a közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvény 6. §-ának megsemmisítését indítványozta, mivel álláspontja szerint a kegyelem hatályvesztéséről rendelkező szabály ellentétben áll az Alkotmány 57. §-ával és súlyosabb elévülési szabályt tartalmaz, mint ami a Büntető Törvénykönyv 33. § (1) bekezdéséből következik.

Az Ipartestületek Országos Szövetsége (IPOSZ), valamint a Magánfuvarozók Országos Ipartestülete (MOIT) együttesen előterjesztett indítványukban ugyanezen törvényhely alkotmányellenességének megállapítását kérték. Álláspontjuk szerint a rendelkezés súlyosan sérti az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében és 55. § (1) bekezdésében foglalt állampolgári jogokat, valamint ellentétes a Büntető Törvénykönyvnek a törvény célját meghatározó 1. §-ával, a büntethetőség elévüléséről rendelkező 33. § (1) bekezdésével, továbbá a büntető eljárásról szóló

törvény alapelveit rögzítő szabályok közül a 3 - 7. §-okkal (az ártatlanság véelme, a személyi szabadság és más állampolgári jogok biztosítása, a tényállás felderítése és a bizonyítékok szabad értékelése, a védelem, a jogorvoslati jogosultság).

Az alkotmányellenességgel kapcsolatos indítványozói álláspontok közös lényege, hogy az 1990. október 25-e és 28-a közötti, „taxis-blokád” néven ismert események résztvevői ellen nem indult büntetőeljárás, így a résztvevők felmérése és nyilvántartásba vétele, - ha egyes helyeken történt is ilyesmi - esetleges, véletlenszerű. Így a lényegében megállapíthatatlan személyi körre kiterjedő közkegyelem utólagos hatályvesztésének kilátásba helyezése olyan fenyegetés, amely sérti a törvény előtti egyenlőséget, az ártatlanság véelmét, valamint a személyi szabadság és a személyi biztonság alapvető állampolgári jogait.

II.

Az indítványozók álláspontja nem megalapozott.

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

Az Alkotmány 57. §-a a következőket tartalmazza:

”(1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

(2) A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

(3) A büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.

(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.

(5) A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenkijogorvoslattel élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”

A közkegyelem gyakorlásáról az Alkotmány csupán annyiban rendelkezik, hogy az az Országgyűlést illeti meg (Alkotmány 19. § (3) bek. m/ pont).

A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvény 1 - 5. §-ai az 1990. október 25-étől 28-áig terjedő időben az ítélezésekkel összefüggésben elkövetett részben tételesen, részben általánosságban megjelölt bűncselekmények, valamint

szabálysértések elkövetői ellen az eljárás megindítását, illetve lefolytatását kizáró eljárási kegyelemről, az adott cselekmények miatt kiszabott büntetések és meghatározott intézkedés (elkobzás) végrehajtását kizáró végrehajtási kegyelemről, valamint a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól mentesülést biztosító kegyelemről rendelkeznek.

A törvény 6. §-a szerint: „A kegyelem hatályát veszti azzal szemben, akit e törvény hatálybalépését követő öt éven belül elkövetett szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék.”

2. A közkegyelem a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott köre tekintetében lemondás az állam büntető igényéről. Történetileg a római jogra is visszavezethető kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójának céljától és elhatárolásától függ.

Az Alkotmánybíróság korábbi döntésében már kifejtette, hogy a közkegyelem az Országgyűlésnek az Alkotmányban foglalt felhatalmazáson alapuló olyan közhatalmi aktusa, amelyet szabad belátása szerint gyakorol. Senkinek nincs a közkegyelemre alanyi joga. Az Alkotmány a közkegyelem gyakorlása tekintetében nem ír elő feltételeket és korlátozó rendelkezéseket sem tartalmaz. (40/B/1990/3. AB hat.)

Az Országgyűlés azon döntése, miszerint a közkegyelemre utóbb méltatlanná válik az, aki a törvény hatálybalépését követően öt éven belül olyan szándékos bűncselekményt követ el, amelyért végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, nem sérti az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem.

Azon alapvető állampolgári jogoknak és büntető eljárási alapelveknek, amelyeknek sérelmére az indítványozók hivatkoznak, az esetben kell érvényesülniük, amikor a kegyelem hatályvesztésének törvényi feltétele bekövetkezik. E követelmények kiegészülnek természetesen a büntetőeljárás egész garanciális rendszerével, így olyan alapvető rendelkezésekkel, amelyek szerint büntetőeljárást csak bűncselekmény alapos gyanúja esetén és csak az ellen lehet indítani, akit bűncselekmény alapos gyanúja terhel [Be. 12. § (1) bek.], s a büntetőeljárást nem lehet megindítani, illetve a már megindult eljárást meg kell szüntetni, vagy felmentő ítéletet kell hozni, ha nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, illetve az, hogy a bűncselekményt a feljelentett személy követte el (Be. 13. §).

Az a tény, hogy az ítélezésben bármely oldalon résztvevőkről nem készült egységes nyilvántartás, így a kegyelem hatályvesztése folytán meginduló büntető vagy szabálysértési eljárás számára a rendelkezésre álló adatok köre területenként vagy személycsoportonként eltérő (nyilvánvalóan elsősorban a vezetők, szervezők személye vált ismertté) nem alkotmányossági kérdés és nem jelenti a törvény előtti egyenlőség elvének sérelmét.

3. Ugyancsak nem jelenti a büntetőjogi és szabálysértési felelősségre vonhatóság időbeli határának alkotmányellenes kiterjesztését az a tény, hogy a kegyelem hatályvesztésére megállapított határidő a törvény 1. §-ában felsorolt bűncselekmények többségénél, valamint a 4. §-ban megjelölt szabálysértéseknél meghaladja a törvényekben meghatározott elévülési időt.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 33. § (1) bekezdésének b/ pontja alapján a büntethetőség elévül a bűncselekmény büntetési tétele felső határának megfelelő idő, de legalább három év elteltével. Az 1991. évi V. törvény 1. §-ában felsorolt bűncselekményeknél az elévülési idő általában három év, kivéve a közérdekű üzem működésének megzavarását (Btk. 260. §), valamint az előjárói intézkedés elmulasztásának minősített esetét (Btk. 361. § (2) bek.). A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény 10. § (1) bekezdése és 12. §-a alapján a szabálysértés elévülési ideje hat hónap, legfeljebb azonban két év.

Mind a kegyelem, mind pedig az elévülés a büntetőjogban és a szabálysértési jogban a büntethetőséget megszüntető, így az eljárás akadályát képező, illetőleg a kiszabott büntetés végrehajtását kizáró ok.

Mind a Btk., mind pedig az Sztv. pontosan meghatározza az elévülés félbeszakításának, illetőleg nyugvásának eseteit (Btk. 35. és 68. §, Sztv. 12. és 25. §). Ezek között a közkegyelem természetesen nem szerepel. Így a közkegyelem gyakorlása az elévülésre semmilyen hatást nem gyakorol.

Mivel az 1991. évi V. törvény a Btk.-nak és az Sztv.-nek az elévülésre vonatkozó szabályait nem módosította, a közkegyelem ténye önmagában, de még a közkegyelmet határozatban deklaráló hatósági határozat sem jelenti az elévülés félbeszakítását, az a közkegyelemtől függetlenül a törvényben meghatározott időponttól kezdődően zavartalanul folyik. Az elévülés valamennyi cselekmény tekintetében önállóan vizsgálendő, így több cselekmény esetén sem hosszabbodik meg.

Kétségtelen, hogy az 1991. évi V. törvény megalkotásakor az Országgyűlés eltért a korábbi közkegyelmezési gyakorlattól, amely a kegyelem hatályvesztésének határidejét általában három évben határozta meg (pl. a Magyar Köztársaság kikiáltása alkalmából gyakorolt közkegyelemről szóló 1989. évi XXXVII. tv., illetve a szabad választásokkal létrejött Országgyűlés megalakulása alkalmából gyakorolt közkegyelemről rendelkező 1990. évi XXXIX. tv.).

Az a tény, hogy az 1991. évi V. törvény 6. §-a a kegyelem hatályvesztésének lehetőségét nem három, hanem öt évben határozta meg, csupán azzal a következménnyel jár, hogy a bűncselekmények többségénél 1993. október 25 - 28-a után, a szabálysértéseknél pedig 1992. október 25 - 28-a után a büntethetőség elévülése miatt nem érvényesülhet a törvény 6. §-a. Ha a kegyelemmel érintett cselekmények elkövetői ezen időpontok után a közkegyelmi törvény hatálybalépését követő öt éven belül elkövetett szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, akkor a kegyelem ugyan hatályát veszti, azonban

büntető vagy szabálysértési felelősségre vonásra a büntethetőség korábban bekövetkezett elévülése miatt nem kerülhet már sor.

Budapest, 1991. június 24.

Dr. Herczegh Géza s. k.
az Alkotmánybíróság helyettes 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.
előadó alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 882/B/1991/5.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 74. számában

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság a társadalmi bíróságokról megalkotott törvényerejű rendelet és irányelv alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére előterjesztett indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a társadalmi bíróságokról szóló 1975. évi 24. törvényerejű rendelet, valamint a társadalmi bíróságok megalakításáról, szervezéséről és működéséről szóló 2/1976. (IV.15.) SzOT irányelv alkotmányellenes, ezért azokat e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele napjától kezdődő hatállyal megsemmisíti.

INDOKOLÁS

Indítványozó szerint a társadalmi bíróságokról szóló törvényerejű rendelet és a társadalmi bíróságok megalakulását, szervezetét és működését meghatározó SzOT irányelv sérti az Alkotmány 4. §-át, 45. § (1)-(2) bekezdését, 46. §-át, 48. § (2) bekezdését, 50. § (3) bekezdését, 57. § (1), (3) és (5) bekezdését, 70/K. §-át, ellentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény és a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény több rendelkezésével, ezért mind a tvr., mind az irányelv megsemmisítendő.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján a következőket állapította meg:

Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, a Fővárosi Bíróság és a megyei bíróságok, valamint a helyi bíróságok gyakorolják.

Ugyanezen § (2) bekezdése kimondja, hogy a törvény az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesítését is elrendelheti. Az 50. § (1) bekezdése szerint a bíróságok védik az alkotmányos rendet, az állampolgárok jogait és törvényes érdekeit, büntetik a bűncselekmények elkövetőit.

A társadalmi bíróság nem tekinthető az Alkotmány 45. §-ának hatálya alá tartozó szervnek. Ugyanakkor az 1975. évi 24. tvr. 8. § (1) bekezdése értelmében a társadalmi bíróság jár el:

- a) a szocialista együttélés szabályainak megsértése esetén,
- b) a fegyelmi elbírálásra is alkalmas, de a fegyelmi jogkör gyakorlója által odautalt magatartások esetén,

c) a nyomozó hatóság, az ügyész, a bíróság, illetőleg a szabálysértési hatóság által a társadalmi bírósághoz megküldött ügyekben.

A hivatkozott törvényerejű rendelet és az annak alapján kibocsátott SzOT irányelv még annak az időszaknak a jogalkotási terméke, amikor feltételezték az állam közeli elhalását és ezt a folyamatot az állami szervek hatáskörébe tartozó feladatoknak társadalmi szervek hatáskörébe utalásával is igyekeztek gyorsítani. Mivel a társadalmi bíróságoknak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállam keretei között nincs létjogosultsága, s a reájuk vonatkozó szabályozás ellentétben áll az Alkotmány hivatkozott rendelkezésével, azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Budapest, 1991. június 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.
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: 1475/B/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 74. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

A devizahatósági eljárásról szóló rendelet egyes rendelkezései utólagos alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésükre irányuló indítvány ügyében az Alkotmánybíróság meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló, az 1981. évi I. tv.-nyel egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. tv. 3. § (6) bekezdésének szövegéből „a devizahatósági” szöveg-részt, valamint a devizahatósági eljárásról szóló 6/1982. (II.17.) PM rendelet 10. 12. 13. és 15. §-ait alkotmányellenesnek nyilvánítja és 1991. december 31-ével megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozó kérte a devizahatósági eljárásról szóló 6/1982. (II.17.) PM rendelet 10., 12., 13. és 15. §-ai alkotmányellenessé nyilvánítását és e szabályok megsemmisítését.

Álláspontja szerint ezek a szabályok az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényben foglaltaknál szűkebb, az állampolgári jogokat korlátozó rendelkezéseket állapítanak meg, mégpedig miniszteri rendeleti szinten.

Az állampolgári jogok sérelmét abban látja, hogy a devizahatósági eljárások nem nyilvánosak, nem megengedett az iratokba való betekintés. A meghozott határozatok ellen jogorvoslatnak helye nincs, s végül a döntés indokolására a hatóság nem köteles.

Az állampolgári jogok megsértése miatt kérte a PM rendelet szabályainak alkotmányellenességükre tekintettel való megsemmisítését.

II.

Az Alkotmánybíróság a devizahatósági eljárásról szóló 6/1982 (II.17) PM rendeletet szoros összefüggésük kapcsán együtt vizsgálta az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. tv. /Áe./ 3.§ (6) bekezdésével.

Ez utóbbi rendelkezései között szerepel, hogy „Ezt a törvényt ... a devizahatósági ... ügyekben akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.”

Devizahatósági ügyekben ez a jogszabály, a 6/1982. (II.17.) PM rendelet /R./ A rendelet 1. §-a ugyanis kimondja:

„A devizahatóság és az a szerv, amelyre a pénzügyminiszter devizahatósági jogkörét meghatározott ügykörökben vagy egy-egy feladat végrehajtására átruhazza /a továbbiakban: devizahatóság/ az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. tv. /a továbbiakban: Áe/ rendelkezéseit az e rendeletben foglalt eltérésekkel alkalmazza.”

Az eltérések a következők:

Az R. 10. §-a az Áe. 27. §-ában foglaltakkal ellentétben kimondja, hogy „Devizahatósági eljárásban az ügyfél a devizajogszabályokban előírt együttműködési kötelezettsége körében a nyilatkozattételt nem tagadhatja meg.”

Az R.12. §-a az Áe. 41. §-ában foglalt szabállyal szemben úgy rendelkezik, hogy „Az ügyfél és képviselője a devizahatósági eljárás során keletkezett iratokba nem jogosult betekinteni, és azokról másolatot készíteni”.

Az R. 13. §-a az Áe. 43. § (1) bekezdésében foglaltakkal szemben kimondja, hogy „A devizahatóság határozatát nem köteles indokolni”. Végül az R. 15. §-a az Áe. 62-67. §-aiban biztosított jogokkal szemben, a devizahatósági ügyekben hozott határozattal szemben a fellebbezést kizárja. Csupán a pénzügyminiszterhez, egyes ügyekben az MNB elnökéhez benyújtható felügyeleti panaszt tesz lehetővé. Az Alkotmánynak az alapvető jogok és kötelességek c. fejezetében szereplő 57. § (5) bekezdése kimondja, hogy „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 Alkotmánybíróság a 6/1982. (II.17.) PM rendelet ismertetett szakaszaival kapcsolatban megállapítja, hogy annak nemcsak a fellebbezést kizáró 15. §-a ütközik az Alkotmány 57. § (5) bekezdésével, hanem a 12. §-a is, amely az iratokba való betekintést és az iratok másolását tiltja meg ezekben az eljárásokban. Úgyszintén az R. 13. §-a is, amely a határozat indokolását teszi mellőzhetővé. Ezek a rendelkezések az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis a jogorvoslatnak közvetett eszközökkel való korlátozását jelentik. Az iratok tartalma, a határozat indokainak ismerete nélkül a fellebbezés, a jogorvoslat lehetősége akkor is merő formalitássá válna, ha egyébként az eljárásban résztvevő állampolgároknak ilyen joga biztosított lenne.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott PM rendelet mindhárom §-át alkotmányellenesnek mondotta ki, és elrendelte megsemmisítésüket.

Az R.10. §-a az Alkotmány 57. § (2) bekezdését sérti. A kötelező vallomástétel előírása a devizahatósági eljárásban azt jelentheti, hogy az eljárás alá vont ügyfél adott esetben önmagát volna köteles bűncselekménnyel vádolni, holott az Alkotmány felhívott §-a úgy rendelkezik, hogy „A Magyar Köztársaságban senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozattal nem állapította meg.” Az ártatlanság vélelmének ily módon megfogalmazott véelmét biztosítja, ha az ügyfél vallomását jogosult megtagadni.

Az Alkotmánybíróság természetesen tisztában van azzal, hogy ez az alkotmányos elv elsősorban büntetőjogi elv. Álláspontja szerint azonban olyan egyéb eljárásokban, - mint a devizahatóság előtt folyamatban lévő eljárás is - ahol az eljárás alá vont ügyfél vallomástétele esetében önmagát bűncselekménnyel vádolná, alkalmazandó. Mód van tehát ilyen esetben az Alkotmány tágabb értelmezésére. Ezen alapszik az Áe. 27. §-ában megfogalmazott rendelkezés is, amely feljogosítja az ügyfelet az államigazgatási eljárásban a vallomás megtagadására. Mindezzel szemben, és az Alkotmányt sértő módon rendelkezik tehát az R. 10. §-a, amikor kimondja, hogy a devizahatósági eljárásban az ügyfél a devizajogszabályokban előírt együttműködési kötelezettsége körében a nyilatkozattételt nem tagadhatja meg. Ezzel megsérti az Alkotmány által védett elvet.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította az R. 10. §-a alkotmányellenességét is, és elrendelte megsemmisítését a rendelkező részben foglaltak szerint.

A PM rendelet alkotmányellenességén túl, illetve azzal összefüggésben vizsgálta az Alkotmánybíróság az alapul szolgáló Áe. 3. § (6) bekezdésének a devizahatósági eljárásra vonatkozó rendelkezését is. Ez a megengedő szabály, amelyre figyelemmel alkották meg a támadott 6/1982. (II.17.) PM rendeletet, önmagában is alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmánysértés egyrészt azért áll fenn, mert az Áe. kivétel nélküli eltérést enged, másrészt, mert az eltérést „jogszabálynak”, vagyis minden szintű jogszabálynak megengedi, holott az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja: „A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.” Az Áe. megfelelően szabályozza az államigazgatási eljárásban hozott határozatok indokolási kötelezettségét, az iratokba való betekintés jogát, és a jogorvoslat rendjét, mint alapjogokat. A jogorvoslathoz való alapjogot, illetőleg az annak gyakorlásához elengedhetetlen eljárási jogokat maga az Áe. sem korlátozhatná. Ehhez képest e korlátozások kimondására „jogszabály” számára felhatalmazást sem adhat.

Alkotmányt sért tehát az 1981. évi I. tv. 3. § (6) bekezdés kiemelt rendelkezése, miért is az Alkotmánybíróság elrendelte megsemmisítését.

A megsemmisítési határidőt az Alkotmánybíróság a jogbiztonság érdekében későbbi időpontban állapította meg.

Mivel az indítvány csupán a devizahatósági eljárás szabályaira vonatkozott, annak alapján az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az Áe. 3. § (6) bekezdésének az indítvánnyal nem érintett rendelkezéseit.

Budapest, 1991. június 10.

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

Dr. Zlinszky János s. k.

alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 712/B/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 74. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény végrehajtásáról rendelkező 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet 2. §-a alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezés e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele napján veszti hatályát.

INDOKOLÁS

I.

1. S. Gy-né indítványában a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény (a továbbiakban: Mt.) végrehajtásáról rendelkező 48/1979. (XII. 1.) MT rendelet (a továbbiakban: Mt.V) 2. §-a alkotmányellenességének megállapítását és annak megsemmisítését kérte.

Indítványozó szerint az Mt. 13. § (2) bekezdése a szakszervezeti egyetértési jogokat a munkáltatót, vagy nagyobb egységeit érintő kérdésekben biztosítja. A sérelmezett rendelkezés ezzel ellentétben egyedi ügyekben állapított meg egyetértési jogot a szakszervezet munkahelyi szerve részére, ezáltal sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdésében foglalt előírást.

Az indítványozó úgy vélte, hogy az Mt.V. 2. §-ában megállapított egyetértési jogosítványok köréből különösen az a) pont szerinti személyi alapbér megállapításával kapcsolatos szakszervezeti jog alkotmányellenes. Az Mt. ugyanis a munkaszerződés megkötését és módosítását a felek megállapodására bízta [22. § (1) bekezdése és 24. § (1) bekezdése] és előírja, hogy a munkaszerződésben meg kell határozni a dolgozó személyi alapbérét [22. § (2) bekezdése]. Ezért szerinte ez a szakszervezeti jogkör korlátozza és sérti a szerződő felek rendelkezési jogát és a munkavállalók személyes szabadságát a szerződések megkötésében. Indítványozó szerint az Mt.V. 2. § b)-d) pontjában foglalt jogosítványok pedig ellentétesek a gazdálkodó szervezetek vezetőjének rendelkezési jogával is, aki döntéseit saját felelősségére köteles meghozni, s egyúttal a gazdálkodó szervezetek működésébe való alkotmányellenes beavatkozással járnak (Alkotmány 11. §).

2. G. F. indítványában, s annak kiegészítésében ugyancsak az Mt.V. 2. §-a alkotmányellenességének megállapítását és annak megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint az Alkotmány 4. §-a a szakszervezeteknek csak érdekképviselési és nem munkáltatói jogot biztosít. Ezzel szemben a kifogásolt rendelkezés a szakszervezeti egyetértési jogokkal „megfosztja” a munkáltatót és a munkavállalót a munkaviszonnyal összefüggő jogaik gyakorlásától.

Ezért az Mt.V. 2. §-a ellentétes az Alkotmány 4. §-ával és az Mt. 22. § (2) bekezdésével is. Indítványozó úgy vélte, hogy a sérelmezett rendelkezés ellentétes az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével és 70/B. § (1) bekezdésével is, mivel a dolgozó szabad munkavállalási alapjogát sérti az, hogy a munkavállalása során harmadik szervtől, illetőleg személytől függ munkabérének megállapítása.

II.

Az Alkotmánybíróság az indítványokkal kifogásolt Mt.V. 2.§-a alkotmányellenességét a következők figyelembevételével állapította meg.

1. Az Mt.V. kifogásolt 2. §-a szerint:

„A szakszervezet egyetértése szükséges a dolgozó

a) személyi alapbérének megállapítása,

b) miniszteri vagy magasabb szintű kitüntetésre vonatkozó javaslattétel, valamint jutalmazása,

c) fizetett rendkívüli szabadságban részesítése,

d) részére munkáltatói lakás vagy lakástámogatás, valamint szociális juttatás adása

esetében. A szakszervezet munkahelyi szerve ezt a jogát a szakszervezeti bizalmi (főbizalmi) útján gyakorolja. Ha az intézkedésre a munkáltató magasabb egységének vezetője jogosult, a bizalmival (főbizalmival) együtt tett javaslat alapján az említett egységnél működő szakszervezeti szerv egyetértése

szükséges. Egyetértés hiánya esetén a munkáltató felsőbb vezetője és szakszervezeti szerve együttesen dönt.”

Az Mt. 67. § (2) bekezdése állapítja meg azt a felhatalmazást, amely szerint a törvény végrehajtásához szükséges rendelkezéseket a Minisztertanács rendelettel állapítja meg. Az Mt. e rendelkezése számos tárgykörben felhatalmazást ad a törvénytől való eltérésre is, amelyek között azonban a szakszervezeti jogok nem szerepelnek.

Az Mt. 13. § (2) bekezdése a szakszervezetek egyetértését - az egyéb szakszervezeti jogokkal egyezően - a munkáltatót vagy nagyobb egységeit érintő, a munkaviszonyra vonatkozó, de a kollektív szerződésben nem szabályozott általános jellegű kérdések rendezéséhez írja elő.

Az Mt. V. 2. §-a ezzel szemben a munkaviszonnyal összefüggő egyedi ügyekre állapítja meg a szakszervezetek egyetértési jogát. Ez a rendelkezés tehát nem az alapul szolgáló törvényi előírás szerinti tárgykörben állapított meg végrehajtási szabályokat, hanem attól eltérően egyéb szakszervezeti egyetértési jogosítványokat létesített. A sérelmezett végrehajtási rendelkezés tehát felhatalmazás nélkül került kiadásra, ellentétes az Mt. 13. § (2) bekezdésével és ezáltal sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését.

2. Az Mt. 18. § (1) bekezdése megállapítja, hogy e törvény biztosítja az állampolgároknak azt a jogát, hogy munkaviszonyt létesítsenek, a munkáltatóknak pedig, hogy a feladataik ellátásához szükséges dolgozókat alkalmazzák.

Az Mt. 22. § (1) bekezdése szerint a munkaviszony a munkáltató és a dolgozó megállapodása - a munkaszerződés - alapján jön létre.

E § (2) bekezdése pedig előírja, hogy a munkaszerződésben meg kell határozni a dolgozó munkakörét és személyi alapbérét.

Az Mt. 24. § (1) bekezdése alapján a munkáltató és a dolgozó a munkaszerződést csak közös megegyezéssel módosíthatja.

Az Mt. V. 2. §-ának a) pontja a fenti előírásokkal ellentétben a személyi alapbér megállapításához - amely a munkaszerződés egyik alapvető összetevője - a szakszervezet egyetértését írja elő.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a szakszervezeti jogot biztosító rendelkezés jelentős mértékben korlátozza a munkaszerződés alanyainak rendelkezési szabadságát, ellentétes az Mt. 18. § (1) bekezdésében, 22. § (1) bekezdésében, 24. § (1) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezésekkel és sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését is.

Az Alkotmánybíróság megállapítja azt is, hogy az Mt. V. 2. § b)-d) pontjaiban foglalt rendelkezések a szakszervezeti egyetértés jogának biztosításával ugyan csak törvényi felhatalmazás nélkül korlátozzák a munkáltatónak - az Mt. 43. § (1) bekezdése, 48. § (1) bekezdése és 50. § (1) bekezdése alapján biztosított - rendelkezési jogát, ezért sértik az Alkotmány 35. § (2) bekezdését.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Mt.V. 2. §-a alkotmányellenes és ezért azt megsemmisítette.

Budapest, 1991. június 25.

Dr. Herczegh Géza s. k.
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

Dr. Ádám Antal 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: 848/B/1990/6.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 78. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a gépjármű felelősségbiztosításra vonatkozó kötelező szerződéskötésnek kormányrendelettel való előírása és szabályozása nem alkotmányellenes.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 198. § (2) bekezdésében és az 567. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseknek alkotmányellenessége megállapítására, továbbá

a gépjármű üzemmentartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet alkotmányellenessége megállapítására, valamint

e jogszabályok megsemmisítésére irányuló indítványokat az Alkotmánybíróság elutasítja.

Határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) 13.§ (5) bekezdése a kötelező gépjárműfelelősségbiztosítás korábbi szabályait tartalmazó - módosított - 42/1970. (X. 27.) Korm. rendeletet és ennek végrehajtási rendeleteit 1991. július 1. napjával hatályon kívül helyezte. Egyúttal a Kormányrendelet megállapította a gépjármű üzemmentartója kötelező felelősségbiztosításának új szabályait.

Az új szabályozásnak - a jelen alkotmányossági vizsgálat szempontjából - lényeges rendelkezései a következők:

- a gépjármű a közúti forgalomban csak akkor vehet részt, ha üzemmentartója érvényes gépjármű felelősségbiztosítási szerződéssel (a továbbiakban: szerződés) rendelkezik (Kormányrendelet 1. § (1) bekezdés);
- az üzemmentartó ezt a szerződést köteles megkötni (1. § (2) bekezdés);
- a Kormányrendelet a szerződések általános feltételeiről is szól. Ezt a Melléklet tartalmazza (1. § (3) bekezdés);

- a biztosítónak lehetőséget ad arra, hogy - a biztosítottnak meghatározott jogellenes magatartása esetében - újabb szerződés megkötését megtagadhassa (5. § (2) bekezdés);
- a biztosítási díjszabást, a biztosítás díját az Állami Biztosításfelügyelet engedélyezi és rendeli el a kötelező alkalmazását (12. §);
- a tulajdonos vagy az üzemben tartó - későbbi időponttól kezdődően, a díjszabás szerint, meghatározott feltételek mellett - díjengedményre lesz jogosult, illetve pótdíj fizetésére lesz köteles (Melléklet 10. §-a).

II.

Az indítványozók a Kormányrendeletet és az ennek bevezető részében felhívott törvényi rendelkezéseket: a Ptk. 198. § (2) bekezdését és az 567. § (3) bekezdését támadták. A beadványokat tartalmuk alapján értelmezve az indítványok a Kormányrendelet alkotmányossági vizsgálatát az I. fejezetben ismertetett rendelkezések tekintetében kezdeményezték.

Az indítványokban a következő okokat és érveket hozták fel.

a) A személyek szerződéskötési szabadságát sérti a szerződéskötés kötelező előírása, ezért a Ptk. 198. § (2) bekezdése, illetve az 567. § (3) bekezdése alkotmányellenes.

b) A gépjármű használatának feltételhez való kötése korlátozza a magántulajdont (Alkotmány 13. § (1) bekezdés).

c) A szerződéskötésre és ezzel a díjfizetésre való kötelezés a személyek alkotmányosan védett, a közteherviseléssel kapcsolatos alapvető jogát érinti (Alkotmány 70/I. §). Az erre vonatkozó szabályokat csak törvény állapíthatja meg (Alkotmány 8. § (2) bekezdés). A rendeleti szintű szabályozás, amely „adójellegű” kötelezettséget ír elő, alkotmányellenes.

d) Az Állami Biztosításfelügyeletnek jogalkotásra, jogok és kötelezettségek előírására való feljogosítása alkotmányellenes.

e) Az egyes biztosítóknak a szerződéskötés megtagadására való feljogosítása alkotmánysértő.

f) A személyeknek az a csoportja, amely a gépjárművet kevésbé használja, a díjazás módja folytán hátrányos megkülönböztetésben részesül a többiekkel szemben. Ez az Alkotmány 66. § (1) bekezdését és a 70/A. § (1) bekezdését sérti.

g) A szabályozás igazságtalan és méltánytalan megterhelést jelent a társadalom széles rétegeire nézve; gazdaságtalan és célszerűtlen módon avatkozik be a gépjármű üzemben tartásba.

III.

Az indítványok alaptalanok.

a) Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint:

"Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül".

A (2) bekezdés szerint pedig:

"A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát".

A fentiekben deklarált alkotmányos elvek érvényesülésének lényeges eleme a szerződési szabadság. Ennek általános szabályát a Polgári Törvénykönyv 200. § (1) bekezdése fogalmazza meg: „A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarat-tal eltérhetnek, ha jogszabály az eltérést nem tiltja”.

A személyek szerződési akaratának korlátlan érvényrejutását a polgári jog szabályai nem teszik lehetővé; ilyen követelményt nem támaszt az Alkotmány idézett rendelkezése sem. Az eltérést nem engedő (kogens) jogszabályi rendelkezéseken túl, elvi korlátja a szerződéses szabadságnak az, hogy jogszabály a szerződés egyes tartalmi elemeit meghatározhatja (Ptk. 226. § (1) bekezdés) és az is, hogy jogszabály szerződés kötését kötelezővé teheti (198. § (2) bekezdés).

Ezek az elvont jellegű szabályok nem ütköznek az Alkotmányba. Abban a kérdésben, hogy a szerződési szabadságot korlátozó konkrét jogszabályok alkotmányosértőek-e, a szabályozás tárgyával összefüggő jogforrási szint és a szabályozás tartalma figyelembe vételével, esetenként lehet állást foglalni.

A Ptk. 198. § (2) bekezdése, azon túl, hogy kimondja a kötelező szerződés-kötés lehetőségét, ennek előírására felhatalmazást ad alacsonyabb szintű jogszabálynak, vagyis, a Ptk. 685. § a) pontjára figyelemmel, kormányrendeletnek. Ez önmagában ugyancsak nem alkotmányellenes. Törvényi szabályozásra csak a szerződési szabadságot közvetlenül és lényegesen korlátozó előírások tartoznak. Tekintettel arra, hogy minden előírás, amely érinti a forgalmi viszonyokat, korlátozza a felek szerződéses autonómiáját, nem lenne életszerű minden olyan előírásra törvényi szintet megkívánni, amely a szerződéses szabadságot köti.

A vizsgált esetben a biztosítási szerződés kötelező voltáról - ennek jogi lehetőségéről - törvényi szintű szabály rendelkezik: a Ptk. 567. § (3) bekezdése. A kötelező szerződés létrejöttének és tartalmának részletszabályait, a 198. § (2) bekezdésének általános és az 567. § (3) bekezdésének különös felhatalmazása alapján kormányrendelet állapíthatta meg, a jogforrások rendjére az Alkotmányban is írt alaki szabályok sérelme nélkül. (Alkotmány 8. § (2) bekezdés, 35. § (2) bekezdés).

Tartalmában sem alkotmányellenes a szabályozás.

A gépjármű üzemeltetésével járó fokozott károkozási veszély miatt, a károsultak életében, egészségében és vagyonában keletkező károk megtérítésé-

re, a kártérítés fedezetére, de a kárfelelős érdekeinek a védelmére is, kötelező szabályozás indokolt. Ennek egyik - Alkotmányt nem sértő - jogi megoldása a felelősségbiztosításra vonatkozó szerződéskötési kötelezettség.

b) Téves az indítványozónak az az álláspontja, hogy a gépjármű használatának a Kormányrendeletben való korlátozása a tulajdont sérti.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

A Kormányrendeletnek az e szempontból kifogásolt rendelkezése valóban feltételt és ezáltal korlátot szab a gépjármű közúti forgalomban való részvételének, mert ezt attól teszi függővé, hogy az üzembentartó rendelkezik-e biztosítási szerződéssel. A tulajdonhoz való jogot azonban ez nem érinti.

c) A felelősségbiztosítási szerződés az érintett személyeket díjfizetésre kötelezi.

Tévesen érvelnek az indítványozók azzal, hogy az így keletkező díjfizetési kötelezettség a közteherviselés része és adójellegű.

A díjfizetés polgári jogi kötelezettség: az üzembentartó részére nyújtott biztosítási szolgáltatás szerződéses ellenszolgáltatása. Jóllehet a biztosítás folytán a kárviselés társadalmi méretű elosztása következik be, a biztosítás nem minősül köztehernek, és a szerződéses díjkötelezettség nem része a közteherviselésnek.

A Kormányrendelettel előírt szerződésből eredő díjfizetési kötelezettség ezért nem hozható összefüggésbe az Alkotmány 70/I. §-ban írt szabállyal, mely szerint az állampolgár - jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően - köteles a közterhekhez hozzájárulni. A szabályozás tárgyára tehát e tekintetben sem vonatkozik alkotmányos alapjog, a törvényi szintű szabályozásra (Alkotmány 8. § (2) bekezdés) emiatt sem volt szükség.

d) Nem alkotmányosértő a Kormányrendeletnek az a rendelkezése, amely a biztosítási jogviszony tartalmát úgy szabályozza, hogy a díjszabás megállapítását (engedélyezését, elrendelését) az Állami Biztosításfelügyelet jogkörébe utalja. Ez a rendelkezés összhangban van az állami biztosításfelügyeletről szóló 56/1986. (XII. 10.) MT rendelet szabályaival és megfelel az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 1. § (2) bekezdés a) pontjában írt rendelkezésnek.

e) A Kormányrendelet nemcsak a szerződés kötelező megkötését írja elő, hanem, a Ptk. 567. § (3) bekezdésre figyelemmel, a biztosítási jogviszonyra kötelező szerződési feltételeket is megállapít. Ennek keretében - alkotmányos rendelkezés sérelme nélkül - azt is szabályozhatta, hogy a szerződés egyik alanya - a biztosító -, a másik fél - a biztosított - bizonyos jogellenes magatartása esetében az újabb szerződés megkötését megtagadhatta.

f) Az indítványozók szerint azok az üzembentartók hátrányos helyzetben vannak, akik a gépjárművet keveset használják, mert ugyanolyan mértékű díjat fizetnek, mint a gépjárműveket gyakrabban használók, akik ezáltal több kárt

okozhatnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gépjármű használat feltételezett mértéke nem fogható fel olyan személyi tulajdonságnak vagy helyzetnek, amelyre az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglaltak vonatkoznak.

Egyébként sem igazolható a gépjármű használatának mértéke és a károkozás gyakorisága és nagysága közötti - az indítványozók által állított - összefüggés.

Az Alkotmány 66. § (1) bekezdésében írt „egyenjogúság” sérelme sem állapítható meg. A férfiak és a nők egyenjogúságát polgári és politikai, gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében védő szabály nem hozható összefüggésbe a Kormányrendeletben szabályozott polgári jogviszonyokkal és az azt rendező részletszabályokkal.

g) Az a vitatott körülmény, hogy a szabályozás az elérni kívánt célnak mennyiben felel meg a díjszabás feltételrendszere „igazságos”-e, előnyös-e, vagy hátrányos-e a károkozókra, vagy a károsultakra nézve, nem alkotmányossági kérdés. Ennek vizsgálata kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és a megsemmisítési kérelmeket elutasította.

Budapest, 1991. július 10.

Dr. Sólyom László s. k.
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh 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: 1046/B/1991/9.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 78. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 61. § (2) bekezdése, valamint a táppénzrendszer módosításáról és a táppénzfegyelem erősítése érdekében teendő intézkedésekről szóló 1007/1976. (III. 18.) MT határozat 7. a) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozók az 1007/1976. (III. 18.) MT határozatnak az 1068/1986. (X. 31.) MT határozat 1. pontjával megállapított 7. a/ pontját alkotmányellenesnek tartják, mert az - néhány eset kivételével - a gazdálkodó szervezetekre hárítja a keresőképtelenség első három napjára járó táppénz kifizetését. Álláspontjuk szerint az MT határozat rendelkezése ellentétes a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény azon rendelkezéseivel, amelyek szerint a társadalombiztosítás állami feladat és a kötelezően fizetendő járulékokat meghaladó kiadásokat az állam fedezi. Ez sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdésének azon tilalmát, amely szerint a Kormány határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.

Az indítványozók egyike az 1987. évi XI. törvény 61. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását is kérte, mivel e rendelkezés teszi lehetővé a törvény hatálybalépése előtt hozott és az 1975. évi II. törvénnyel ellentétes MT határozat alkalmazását.

Az Alkotmánybíróság megkeresésére az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság vezetője kifejtette, hogy az MT határozat nem tekintendő társadalombiztosítási jogszabálynak, így annak alkotmányossága kérdésében nem kíván nyilatkozni. A pénzügyminiszter e tekintetben szintén nem foglalt állást, azonban

a szabályozást helyesnek tartja, mivel „arra irányul, hogy szigorítsa a táppénzfegyelmet, készítetve ezzel a munkáltatókat arra, hogy a táppénz és munkafegyelem betartására törekedjenek.”

II.

Az indítványozóknak a támadott rendelkezések alkotmányellenességével kapcsolatos álláspontja nem megalapozott.

1. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 61. § (2) bekezdése szerint: „E törvény nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabály, határozat, utasítás, szabvány, ármegállapítás és jogi iránymutatás hatályát.” A szakaszhoz fűzött indokolás a törvényalkotói szándékot a következőképp fogalmazza meg: „E rendelkezés célja az, hogy a törvény alkalmazása ne okozzon zavart a jogéletben. A törvény rendelkezéseit a hatálybalépése előtt kibocsátott jogszabályok, határozatok, utasítások, jogi iránymutatások vonatkozásában folyamatosan, azok felülvizsgálata során kell átvinni a gyakorlatba.”

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Jat. ezen szabálya nem sérti az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ellenkezőleg, összhangban áll az Alkotmánynak a Magyar Köztársaság jogállamiságát deklaráló 2. § (1) bekezdésével. A jogállamiság egyik fontos tartalmi eleme a jogbiztonság, amelynek megőrzését célozza a Jat. rendelkezése.

2. A táppénzrendszer módosításáról és a táppénzfegyelem erősítése érdekében teendő intézkedésekről szóló 1007/1976. (III. 18.) MT határozatnak az 1068/1986. (X.31.) MT határozat 1. pontjával megállapított szövegű 7. a/ pontja előírja: „A gazdálkodó szervezetek a keresőképtelenség idejére járó táppénzből a folyósítás első három napjára jutó összeget a költségeik terhére számolják el. Ez a rendelkezés nem vonatkozik a beteg gyermek ápolásával, az üzemi balesettel, a foglalkozási megbetegedésekkel kapcsolatos táppénzes esetekre, továbbá ha a dolgozó a biztosítás megszűnése után vált keresőképtelenné.”

Az MT határozat a végrehajtásért felelősként a pénzügyminisztert jelöli meg, egyetértésben a Szakszervezetek Országos Tanácsa főtitkárával. A végrehajtást a vállalatot terhelő táppénzköltség elszámolásáról szóló 45/1986. (X.31.) PM rendelet szolgálta, amelyet az egyes pénzügyminiszteri rendeletek hatályon kívül helyezéséről és az ezzel összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 2/1990. (I.31.) PM rendelet hatályon kívül helyezett. Ennek indokát a pénzügyminiszteri nyilatkozat a kétszintű szabályozás megszüntetésére irányuló szándékban jelölte meg.

3. Az Alkotmánybíróság a vitatott szabályozást tartalmi és formai szempontból vizsgálta. Tartalmilag azt elemezte, hogy a gazdálkodó szervezeteket a társadalombiztosítási járulékon felül terhelő fizetési kötelezettség alkotmányellenes-e vagy sem. Formai szempontból pedig azt, hogy e kötelezettségnek MT határozatban előírása megfelel-e a jogalkotás rendjének.

a) Az Alkotmány az alapvető jogok között elhelyezett 70/E.§-ában rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról. Az állam az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

Ezen alkotmányos rendelkezéssel összhangban a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: T.) az alapelvek között rögzíti, hogy a társadalombiztosítás állami feladat. Az állam a társadalombiztosítás fejlesztéséről tervszerűen gondoskodik /2. § (1) bek./. A T. ugyancsak az alapelvek között írja elő, hogy a társadalombiztosítás kiadásainak fedezetére járulékot kell fizetni. A bevételeket meghaladó kiadásokat az állam fedezi /5. §/.

A törvény VII. fejezetében külön is foglalkozik a társadalombiztosítási kiadások fedezetével. A 103. § (1) bekezdése szerint a „társadalombiztosítás kiadásainak a fedezetére a munkáltatók társadalombiztosítási járulékot, a biztosítottak pedig nyugdíjjárulékot fizetnek.” Az 1991. január 28-ig hatályos (2) bekezdés szerint: „A társadalombiztosítási járulék alapját, mértékét, illetőleg összegét a Minisztertanács állapítja meg, és az (1) bekezdéstől eltérően is rendelkezhet.”

Ezen felhatalmazás végrehajtására szolgáló rendelkezéseket alapvetően a 89/1990. (V. 1.) MT rendelet 291-313. §-ai tartalmazzák. Valóban sem ezen szabályok, sem pedig a társadalombiztosítás egyes ellátásaira jogosultakra vonatkozó szabályok /MT rendelet 351-434. §/ nem tartalmazzák a gazdálkodó szervezetek kategóriájába sorolandó munkáltatókra, gazdasági szervekre olyan rendelkezéseket, amelyek szerint a társadalombiztosítási járulék fizetésén túlmenően kötelesek lennének a társadalombiztosítási ellátás, így a keresőképtelenség esetére járó táppénz fedezetéhez hozzájárulni. Ez a kötelezettség jelenleg az 1007/1976. (III. 18.) MT határozat 7. a/ pontjában foglalt rendelkezésen alapul.

Az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog körében az államnak az állampolgárok tekintetében fennálló kötelezettségét fogalmazza meg. Ennek egyik tartalmi eleme, hogy az államnak működőképes társadalombiztosítási rendszert kell létrehoznia. A társadalombiztosítási rendszer működtetésének „technikai” és „biztosítástechnikai” kérdéseiben, mint amilyen pl. az önrészesedéshez hasonló vagy a megelőzést szolgáló megoldások, azonban alkotmányos szintű előírások nincsenek. Így tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szociális biztonság alkotmányos tételei körébe a T. 2. § (1) bekezdésében és 5. §-ában megfogalmazott, a társadalombiztosítás működtetésére, fejlesztésére és a társadalombiztosítási ellátások biztonságát jelentő pénzügyi garanciavállalásra vonatkozó állami kötelezettségek tartoznak. A társadalombiztosítási kiadások fedezetének egyéb kérdései már kívül esnek az alkotmányosság kérdéskörén.

Az európai országok társadalombiztosítási rendszereiben általánosan elfogadott az, hogy a keresőképtelenség első, különböző tartamú idejére eső táppénzt a munkáltatók fedezik. Természetesen ezek a megoldások konszenzus eredményeként és úgy alakulnak ki, hogy a társadalombiztosítási járulék mértékét ennek figyelembevételével állapítják meg.

Önmagában tehát az a tény, hogy a társadalombiztosítási kiadások fedezetéhez a munkáltatók részben társadalombiztosítási járulék fizetésével, részben a táppénz első három napjának kifizetésével kötelesek hozzájárulni, nem alkotmányellenes.

b) A jogalkotás rendjének szempontjain alapuló vizsgálódás tekintetében választóvonalat jelent 1991. január 28-a. Ezen időponttal kezdődő hatállyal ugyanis az 1991. évi II. törvény 8. §-a a T. 103. § (2) bekezdését a következőképp módosította: „A társadalombiztosítási járulék és a nyugdíjjárulék alapját, mértékét, illetőleg összegét kormányrendelet, 1992. január 1-jétől pedig törvény állapítja meg. Erre vonatkozó tervezetét 1991. augusztus 31-éig a Kormány terjessze elő.”

A T. 103. §-ának korábban hatályos (2) bekezdése a Kormányt felhatalmazta arra, hogy a társadalombiztosítási kiadások fedezetére a járulék mellett további terhek viselésére kötelezze a munkáltatókat.

E kötelezettségnek MT határozatban történt előírása a Jat. hatálybalépése előtt nem sértette a jogalkotás akkori rendjét. A jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1974. évi 24. tvr. a Magyar Közlönyben közzétett MT határozatok tekintetében úgy rendelkezett, hogy „kötelezőek az ország egész területén a természetes és a jogi személyekre, valamint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra.” (2. § (4) bek.) Az MT határozat e hatályát, amint ezt a II/1 pont tartalmazza, a Jat. 61. § (2) bekezdése fenntartotta.

A jogalkotás rendje formailag tehát nem szenvedett sérelmet. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy komoly sérelmet szenvedett az a törvényalkotói szándék, amelyet a Jat. rendelkezéséhez fűzött, - igaz, kötelező erővel nem rendelkező - indokolás tükröz. A Jat. hatálybalépése, 1988. január 1-je óta a társadalombiztosítási jogszabályok rendszere, - amelyhez az MT határozat a Társadalombiztosítási Főigazgatóság vezetőjének álláspontjával ellentétben szervesen hozzátartozik - számos felülvizsgálat és módosítás tárgya volt. A legutóbbi átfogó felülvizsgálat eredménye a T. végrehajtásáról szóló 89/1990. (V.1.) MT rendelet is, amely időben követte a MT határozat 7.a/ pontjának végrehajtására szolgáló 45/1986. (X.31.) PM rendelet 1990. február 1-jével történt hatályon kívül helyezését.

Nyilvánvalóan a jogalkotás rendjének megfelelő megoldás az lett volna, ha az MT rendelet a T. 103. §-ának eredeti (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján szabályozza a gazdálkodó szervezeteket terhelő táppénzfizetési kötele-

zettséget is. Az MT rendelet azonban csupán a munkáltatót terhelő táppénz statisztikai jelzésének módját írja elő III. mellékletének I/5. pontjában.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban a törvényben a Minisztertanács részére adott felhatalmazás tartalmának módosítása, annak szűkítése nem teszi az eredeti felhatalmazáson alapuló jogi rendezést törvénysértővé, így tehát a minisztertanácsi határozatot nem teszi alkotmányellenessé.

Budapest, 1991. szeptember 2.

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: 899/B/1990/17.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 98. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet 21. §-ában, 22. §-ában, 33. §-ában, 35. §-ában és 66. §-ában, valamint a törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 14/1979. (IX. 17.) IM rendelet 15. §-ában és 26. §-ában foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és megsemmisítésükre irányuló kérelmet elutasítja.

Megállapítja viszont az Alkotmánybíróság, hogy a hivatkozott törvényerejű rendelet 18. §-a és a miniszteri rendelet 6. §-a alkotmányellenes, ezért e rendelkezéseket 1992. június 30-ai hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Indítványozó a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet (a továbbiakban Vht.), valamint a végrehajtásáról szóló 14/1979. (IX.17.) IM rendelet (a továbbiakban Vhr.) számos rendelkezésének alkotmányellenességét abban látja, hogy a „végrehajtási jog területén nem érvényesül a felek egyenjogúságának elve”, vétlen állampolgároknak „ezen a területen az ártatlanságot kell bizonyítani”, a végrehajtásnak kitett személyt „a hatályos jogszabály kiszolgáltatottá teszi az által, hogy nem biztosít számára lehetőséget, hogy tudomást szerezzen az ellene kezdeményezett végrehajtásról, mivel a hatályos jogszabály alapkoncepciója, hogy az adósként megjelölt személyt váratlanul kell meglepni.”

Kifogásolja, hogy meghatározott közületi és gazdálkodó szervek esetleges téves tartozás-kimutatását a közjegyző végrehajtási záradékkal láthatja el/Vht. 18. §, Vhr. 6.§/. Indokolatlannak tartja, hogy a bíróság és a közjegyző végrehajtható okirata ellen benyújtható fellebbezés ellenére a végrehajtó halasztó hatály nélkül folytathatja a végrehajtást/Vht. 21. § (2) bekezdése, Vht. 22. § (2)-(3)

bekezdése/. Kifogásolja, hogy a végrehajtható okiratot meghatározott esetekben csak a helyszínen, a végrehajtás megkezdésekor kell átadni az adósnak /Vht. 33. § (1) bekezdése, illetve 66. § (2) bekezdése/. Úgy véli, az adósként megjelölt állampolgárok emberi méltóságát sérti, hogy védekezésképtelenek a foglалások ellen, mert nekik kell igazolniuk, hogy nem tartoznak, vagy már korábban teljesítettek /Vhr. 15. § (1) bekezdése/. Megengedhetetlen felhatalmazásnak tartja, hogy a végrehajtó az adós távollétében is foglалást végezzen, sőt szükség esetén az adós lezárt helyiségét és bűtorát - ellenszegülés esetén akár rendőrségi közreműködéssel - felnyithassa /Vth.. 35. § (2)-(3) bekezdése, 66. § (1) és (4) bekezdése; Vhr. 26.§-a./

Mindezek a jogszabályhelyek - az indítványozó véleménye szerint - sértik az Alkotmány 8.§-át, mely szerint a Magyar Köztársaság elismeri, tiszteletben tartja és védi az ember alapvető jogait, továbbá az Alkotmány 54. § (1) bekezdését, mely szerint minden embernek joga van az emberi méltósághoz, valamint az Alkotmány 59. § (1) bekezdését, amely kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a magánlakás sérthetlenségéhez való jog.

II.

Az Alkotmánybíróság a döntése meghozatalakor abból indult ki, hogy a Vht. és a Vhr. nem tesz elvi különbséget a bíróság és a közjegyző - sőt az indítványozó által nem kifogásolt egyéb szervek - végrehajtható okiratai között. A végrehajtó mindegyik okirat alapján lényegileg azonosan előírt eljárási cselekménysorozatot köteles végrehajtani. Az esedékes végrehajtási intézkedések szempontjából közömbös, hogy mely szerv a végrehajtó okirat kibocsátója. A bírósági végrehajtási törvényerejű rendeletnek és az igazságügyminiszteri rendeletnek ezt a kibocsátói különbséget feloldó egyöntetűségében - és az ahhoz konzekvens végrehajtási rendelkezésekben - látja az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség forrását. Míg ugyanis a bírósági határozatokat végrehajtó intézkedéssorozatban már a megelőző bírósági eljárás maga adja a törvényes garanciát az esetleges jogsértő végrehajtás ellen, addig egyes közjegyzői- és itt nem tárgyalt egyéb - végrehajtási rendelkezéseket hasonló garanciális eljárás nem előz meg. Ennek folytán a végrehajtás olyan polgárokat is sújthat, akik nem adósok vagy nincsenek tudatában a velük szemben támasztott követelésnek.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése - akár jogszerű kényszerítés árán is - a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet.

Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek.

A bírósági ítéletek és más bírósági határozatok végrehajtásakor nem lehet ugyanis feltételezni, hogy az adós először akkor szerezne tudomást a követelésről, amikor a végrehajtó a lakásán megjelenik. A tipikus esetben az adós már a kerestlevél /fizetési meghagyás/ kézbesítése során értesül a vele szemben fennálló követelésről. A bírósági eljárásban részt vehet, védekezhet, bizonyítási indítványt terjeszthet elő, stb. A bírósági ítélethez fűződő jogkövetkezmények csak a kézbesítéssel állnak be, így az adósnak - ha távol maradt is az eljárás során - módjában áll az ítélet ellen fellebbezéssel élni. A másodfokú bíróság jogerős ítéletében foglaltakat az adós meghatározott teljesítési határidő alatt önként teljesítheti. Ha ezt sem teszi, a jogosult még mindig köteles a végrehajtási eljárás megkezdését megelőzően az adóst írásban felszólítani a teljesítésre. Ekkor az adósnak ismét lehetősége nyílik az önkéntes teljesítésre. Ha ennyi eljárási cselekmény és felszólítás ellenére mégsem teljesít, kiszolgáltatottnak, ártatlannak, emberi méltóságában sértett személynek semmiképpen nem lehet őt tekinteni. Sőt kifejezetten hitelezővédelmi és általános jogállamisági érdeket szolgál az a rendelkezés, hogy a végrehajtó újabb, az önkéntes teljesítésre felhívó felesleges felszólítást már nem küld az adósnak, hanem megjelenik a lakásán és a követelés fejében lefoglalja ingóságait. Az alkotmányos rend védelme a végrehajtási eljárás e fázisában éppen a jogszerű kényszerintézkedések hatékony alkalmazásával érvényesül.

A kifejtett érvek alapján a bírósági döntések végrehajthatósága érdekében az Alkotmánybíróság a Vht. 21., 22., 33., 35., és 66. §-ai és a Vhr. 15. és 26. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványozói kérelmet elutasította, minthogy e rendelkezések nem állnak ellentétben az Alkotmány 8.§-ában, illetőleg 54. §. (1) bekezdésében foglaltakkal.

III.

A végrehajtható közjegyzői okiratokat elemezve az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy azokat a Vht. három csoportba sorolja, s a végrehajtási eljárás módját is e csoportosítás függvényében határozza meg.

A Vht. 10. § (1) bekezdése szerint: „A közjegyző végrehajtási lapot állít ki az általa hozott, marasztalást tartalmazó végzés és az általa jóváhagyott - a bírósági egyezséggel azonos hatályú - egyezség alapján”. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a közjegyző által - általában nem peres eljárásokban - saját törvényes jogkörében hozott határozatokat ugyanolyan vagy aggálytalanul hasonló garanciális eljárások előzik meg, mint a bírósági határozatokét. A közjegyző saját közvetlen eljárásai alapján kiadott végzései és jóváhagyásai ezért a bíróság határozataival egyenlő hatályúak. A végrehajtást illetően sem lehet tehát alkotmányosértőnek tekinteni az általa kiállított végrehajtási lapoknak a

bírószági végrehajtási lapok jogi és eljárási cselekménysorával való megegyezését.

A másik okirattípust a Vht. 25. § (1) bekezdése akként határozza meg, hogy a közjegyző „letiltó végzést hoz, ha kizárólag az adós munkabéréből kell behajtani a követelést.” A Vht. 26. §-a a közvetlen közjegyzői letiltó végzés ellen a feleknek fellebbezési jogot biztosít, melyet a bíróság bírál el, s vagy „helyben hagyja a végzést” vagy pedig „megváltoztatja a közjegyző végzését”. A munkáltató pedig a jogerős döntésnek megfelelően hajtja végre a munkabérből - a letiltó végzésben feltüntetett összegű - levonást, illetve a bírósági határozat más rendelkezése szerint jár el.

Eltekintve attól, hogy a közvetlen közjegyzői letiltás jogintézményének alkotmányosságát az indítványozó sem vitatta, a bírósági felülvizsgálat lehetősége miatt az Alkotmánybíróság sem látja alkotmányosértőnek a végrehajtási eljárásnak ezt a közjegyzői letiltási módját.

A harmadik végrehajtható közjegyzői okirattípust a Vht. 18. §-a így írja körül: „Ha a végrehajtást kérő igazolja, hogy az adóst a meghatározott összeg fizetésére vagy természetbeni szolgáltatásra irányuló kötelezettségének teljesítésére előzetesen írásban felhívta és a felhívás óta 30 nap eltelt, a közjegyző végrehajtási záradékkal látja el az állami szervnek, szövetkezetnek, társulásnak és társadalmi szervezetnek a külön jogszabályban meghatározott hátraléki kimutatását, határozatát vagy más okiratát;”.

Ez a jogszabályhely, amely eleve mellőzi a végrehajtás előfeltételeként megkívánható bírósági vagy garanciát nyújtó közjegyzői eljárást, lehetőséget ad polgárok zaklatására.

Ebben az esetben egyfelől a végrehajtási záradékolást nem előzi meg olyan bírósági vagy közjegyzői eljárás, amely garanciát jelentene arra nézve, hogy az állítólagos adós egyértelműen tudomást szerez a vele szemben támasztott követelésről, másfelől az adóst nem védi hatékony jogorvoslati lehetőség sem, hiszen a Vht. 21. §-a kizárólag akkor nyújt lehetőséget - halasztó hatály nélküli - fellebbezésre, ha a végrehajtási záradékot a Vht. 15-20. §-ainak megsértésével vezették az okiratra. Már pedig nem minősül a Vht. 18. §-ában foglaltak megsértésének az az eset, amikor a közjegyző előtt a végrehajtást kérő igazolja, hogy az adóst a meghatározott összeg fizetésére vagy természetbeni szolgáltatásra irányuló kötelezettségének teljesítésére előzetesen írásban felkérte, azonban az adós önhibáján kívül a felhívást nem vette kézhez. A Legfelsőbb Bíróság 228. P.K. sz. állásfoglalása ebből arra a következtetésre jut, hogy „a postakönyvet, sőt annak másolatát is el kell fogadni igazolásul és sem külön vétív, sem külön számlamásolat becsatolását nem kell megkövetelni.”

A jelenlegi jogi szabályozás mellett tehát semmiféle garancia nincs arra nézve, hogy az adós egyáltalán tudomással bír a követelésről, s arról esetleg csupán azt követően értesül, amikor - a Vht. 35. § (2) bekezdése alapján - távollétében már sor is került a végrehajtás foganatosítására. A postakönyv

ugyanis kizárólag az írásbeli felhívás elküldését tanusítja, azt azonban már nem, hogy a felhívást az adós kézhez is vette, vagy legalábbis potenciálisan olyan helyzetbe került, hogy kézhez vehette volna.

Elegendő tehát egy név- vagy számelírás, a postai küldemény elkallódása vagy a címzett - pl. orvosi gyógykezelés vagy külföldi tartózkodás miatti - tartós távolléte ahhoz, hogy végrehajtási cselekményt lehessen foganatosítani esetleg olyan személlyel szemben is, aki nem csupán nem tartozik, de még tudatában sincs annak, hogy őt adósnak tekintik. A megfelelő garanciák hiányában tehát a végrehajtási záradék jogosítványa ellentétes az Alkotmány emberi méltóságot és a magánlakás sérthetetlenségét védő 54. § (1) bekezdésében és 59. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel.

A végrehajtási intézkedés ugyanis jellegénél fogva alkalmas arra, hogy mások (pl. a munkaadó, a lakótársak) előtt kedvezőtlen színben tüntesse fel az adóst, mint olyan embert, akivel szemben hatósági kényszert kell alkalmazni kötelezettségének teljesítése érdekében. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban arra is nyomatékosan rámutat: az emberi méltósághoz való jog korántsem csupán a jó hírnévhez való jogot foglalja magában, hanem egyebek között a magánszféra védelméhez fűződő jogot is. Ennél fogva az is ellentétes az emberi méltósághoz való alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba. Az a jogi szabályozás tehát, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be. Valamely rendelkezés alkotmányellenességének megítélése ugyanis nem matematikai kérdés. A közjegyzői záradék jogintézménye nem önmagában véve és szükségképpen alkotmányellenes, csupán a jelenlegi szabályozás mellett az, minthogy e szabályozás nem követeli meg a korábban vázolt garanciát, mint a záradékolás előfeltételét. Tekintettel azonban arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály kiegészítésére nem jogosult, a hatályos szabályozás alkotmányellenességét kizárólag a sérelmezett rendelkezés megsemmisítése útján tudja megszüntetni.

A Vth. 18. §-a alapján a közjegyző végrehajtási záradékkal a Vhr. 6. §-ában felsorolt harmincöt kedvezményezett intézménytípus /pénzintézet, biztosító intézet, közkönyvtár, közüzem, kölcsönszerződéssel foglalkozó állami vállalat, lakásszövetkezet stb./ okiratait láthatja el. A Vhr. meghozása óta eltelt idő alatt bekövetkezett változások folytán ma már széles körben látnak el a felsorolásban nem említett magánvállalkozások és nem állami szervek a felsorolásban megjelölt tevékenységi fajtákat. E diszkrimináció sérti az Alkotmánynak a tulajdoni formák egyenjogúságát deklaráló 9. § (1) bekezdését és a törvény előtti jog- és esélyegyenlőséget biztosító 70/A.§-a rendelkezéseit is.

Mindezekre tekintettel - az indítványnak részben helytadva - az Alkotmánybíróság megállapította mind a Vht. 18. §-a, mind pedig a Vhr. 6. §-a alkotmányellenességét, s mindkét rendelkezést megsemmisítette.

A megsemmisítés hatályát azért állapította meg az Alkotmánybíróság 1992. június 30. napjában, hogy addig a jogalkotó fel tudjon készülni a megsemmisített jogszabályhelyeknek a tévedések ellen garanciát nyújtó és a végrehajtást kérők körében a diszkriminációt megszüntető rendelkezésekkel való pótlására. Az új szabályozás kialakítása során a jogalkotói mérlegelés körébe tartozik annak eldöntése is, hogy a folyamatban lévő ügyeket - a jogbiztonság és végrehajtási beadványok tömeges megújításának megelőzése érdekében - a megsemmisítésig hatályos előírások szerint vagy a a megsemmisítést követő jogi rendezésnek megfelelően célszerű-e befejezni.

Budapest, 1991. szeptember 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.

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: 652/B/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 98. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság a honvédelmi miniszternek, az igazságügyminiszternek, valamint az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtó bizottságának az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa alapján - Dr. Kilényi Géza, Dr. Schmidt Péter és Dr. Vörös Imre alkotmánybíróknak a határozat B) része 2. pontjára vonatkozó különvéleményével, valamint Dr. Ádám Antal, Dr. Herczegh Géza, Dr. Lábady Tamás, Dr. Szabó András, Dr. Tersztyánszky Ödön és Dr. Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos véleményével - meghozta a következő

határozatot.

A)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 40/B.§ (3) bekezdésének értelmezése alapján - figyelemmel a 19.§ (3) bekezdése, a 29.§ és a 30/A.§, továbbá a 35.§ (1) bekezdése értelmezésére is - az Országgyűlésnek, a köztársasági elnöknek, illetve a Kormánynak a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköreit illetően az alábbiakat állapítja meg.

1. 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. A fegyveres erők irányítására a 40/B.§ (3) bekezdésében meghatározott szerveken kívül semmilyen más szervnek nincs hatásköre. Az irányítástól független vezetői hatásköröket alkotmányosan nem lehet megállapítani. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok keretén belül gyakorolhatja. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány irányítási aktusainak megfelelő parancsot a Magyar Honvédség illetőleg a Határőrség parancsnoka adja ki.

2. Az Országgyűlés - alkotmánymódosítás nélkül - a fegyveres erők irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg az irányító szervek bármelyike

részére, ha ezzel az Alkotmány 40/B.§ (3) bekezdése szerint irányításra jogosult többi szervnek az Alkotmányban meghatározott hatáskörét nem vonja el.

3. a) Az Alkotmány 29. § (2) bekezdése, amely szerint a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatásköri szabály. Az Alkotmány a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el és nem nevez meg a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. A 29. § (2) bekezdése alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni.

A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója az elnök alkotmányjogi jogállásának része, és nem a Magyar Honvédségben illetve a Határőrségben viselt rang vagy beosztás. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül áll, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati előjárója. A főparancsnok irányító hatáskörét az Alkotmány, illetve az Alkotmány felhatalmazása alapján és annak keretében meghozott törvény kimerítően meghatározza; további jogok az Alkotmány 29.§ (2) bekezdéséből közvetlenül nem származnak.

b) A köztársasági elnök fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköre alkotmányjogilag nem különbözik egyéb hatásköreitől; kinevezési és jóváhagyási jogosítványát ugyanazokkal a feltételekkel gyakorolja, mint az egyéb kinevezési, jóváhagyási és megerősítési jogköröket.

4. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköre. Az Alkotmány 35.§ (1) bekezdés h) pontjában a „működés irányítása” az irányítási jogkörökből a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg; s a végrehajtó hatalommal kizárólagosan felruházott Kormány alkotmányos jogállásával összhangban minden olyan irányítási hatáskört felölel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. A három szerv hatásköreinek a fegyveres erők irányítását hézag nélkül át kell fogniuk. A fegyveres erők működésének irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el; ugyanakkor a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül, a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyásával,

mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető.

B)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés h), i) és m) pontja, valamint a 30/A. § (2) bekezdése értelmezése alapján a köztársasági elnök kinevezési jogkörével és a miniszteri ellenjegyzéssel kapcsolatban az alábbiakat állapítja meg.

1. Az Alkotmány 48.§-ában meghatározott kinevezési jog kivételével az Alkotmány vagy külön törvény által a köztársasági elnök hatáskörébe utalt minden kinevezéshez, előléptetéshez, tisztségben való megerősítéshez valamint felmentéshez (a továbbiakban együtt: kinevezés), továbbá a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó jóváhagyáshoz a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése szükséges. Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusának érvényességi kelléke. Az ellenjegyzés megtörténtével a Kormány vállalja a politikai felelősséget a köztársasági elnök aktusáért az Országgyűlés előtt.

2. A köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést, illetve a jóváhagyást, ha észleli, hogy az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek. Ezen kívül 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 mindenkor előterjesztés tartalmát vizsgálhatja felül.

3. Ha törvény előírja, hogy a kinevezési eljárás során valamely szerv - így például az Országgyűlés bizottsága - a jelöltet meghallgassa, vagy véleményt nyilvánítson, a meghallgatás és az állásfoglalás eljárási érvényességi kellék, megtörténtüket a köztársasági elnöknek a kinevezés jogi előfeltételei között vizsgálnia kell. Az eljárásban közreműködő szerv állásfoglalását a köztársasági elnök akkor köteles figyelembe venni, ha törvény kifejezetten így rendelkezik. A figyelembe vétel az állásfoglalás tartalmának bevonását jelenti a döntés előtti mérlegelésbe, magát a döntést azonban nem köti.

C)

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 31/A.§ (1) bekezdésének értelmezése alapján megállapítja:

1. A köztársasági elnök személyének sérthetetlensége a köztársasági elnök alkotmányjogi jogállásának része. A sérthetetlenség folytán a köztársasági elnök 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.

2. A köztársasági elnök büntetőjogi védelméről törvényben kell rendelkezni. E törvény tartalmát az Országgyűlés belátása szerint határozza meg.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

1. a) A honvédelmi miniszter indítványa arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak a fegyveres erők irányítására vonatkozó rendelkezéseit értelmezze, s állapítsa meg, hogy a 40/B.§ (3) bekezdésében felsorolt szerveknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköre hogyan viszonyul egymáshoz. Az indítványozó álláspontja szerint a fegyveres erők működésének irányítása béke idején a Kormány kizárólagos hatásköre, vagyis sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatáskörét oly módon, hogy az a tételes jogi rendelkezésekben megjelölt döntések meghozatalán túlmenően a fegyveres erők működésének egyéb területeit is közvetlenül meghatározza.

b) Az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtóbizottsága az Alkotmány 30/A.§ (1) bekezdés m) pontja alapján hozott kinevezési törvénnyel kapcsolatban kérte a köztársasági elnök kinevezési jogköre, valamint a 30/A. § (2) bekezdés szerinti miniszteri ellenjegyzés értelmezését a következők tekintetében: Kitérhet-e a köztársasági elnök a szabályszerűen javasolt jelöltek kinevezése elől; kétségbe vonhatja-e a betöltendő tisztség létjogosultságát; döntésében köteles-e figyelembe venni a jelöltet a törvény rendelkezése értelmében meghallgató országgyűlési bizottság állásfoglalását; a köztársasági elnök mérlegelése kiterjedhet-e a törvényes előfeltételek fennállásán túl célszerűségi és aktuális politikai szempontokra; mikor keletkezik a Kormány felelőssége a köztársasági elnök olyan aktusaiért, amelyekhez ellenjegyzés szükséges.

c) Az igazságügyminiszter az Alkotmány 31/A.§ (1) bekezdésének értelmezését indítványozta a tekintetben, hogy a köztársasági elnök személyi sérthetlensége - amelynek büntetőjogi védelméről gondoskodni kell - szűken értelmezve az élet, testi épség, vagy tágabban értelmezve, a becsület és méltóság fokozott büntetőjogi védelmére terjed-e ki.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és az alkotmányértelmezést egy eljárásban végezte el. Az indítványok ugyanis részben fedik egymást: a fegyveres erők irányítási jogkörében vannak kinevezési hatáskörök is; a miniszteri ellenjegyzés intézménye kapcsolatban van a köztársasági elnök sérthetlenségével. Az egyesítést indokolja az is, hogy a köztársasági elnök különféle jogosítványait egyébként is az elnök jogállásának egészébe ágyazva kell értelmezni.

3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 30.§ (4) bekezdésében foglalt jogánál fogva az Alkotmánybíróság teljes ülésén a zárt ülés elrendeléséig jelen volt az Országgyűlés elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az igazságügyminiszter, a legfőbb ügyész, továbbá a honvédelmi miniszter mint indítványozó.

Az Országgyűlés elnöke felszólalásában rámutatott arra, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény a köztársasági elnöki tisztséget visszaállító 16.§-ának indokolása kifejezetten tartalmazza az alkotmányzó felfogását a köztársasági elnöki intézmény helyéről a hatalommegosztásban. Eszerint „...az Országgyűlés és a Kormány közötti egyensúlyozó szerep lényege viszont az, hogy - a szükségállapot esetét kivéve - az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványaival nem rendelkezik; hanem ezektől elkülönült államfői hatásköre van”.

Az igazságügyminiszter álláspontja szerint az államhatalmi ágak elhatárolási problémáit nem személyes megállapodások útján, hanem a jogi helyzet tisztázásával kell rendezni. A miniszter kifejtette, hogy az Alkotmány 31/A.§ (1) bekezdésének értelmezésére a Büntető Törvénykönyv folyamatban lévő módosítása kapcsán van szükség.

A legfőbb ügyész szerint ha az Alkotmány szavai nem adnak egyértelmű eligazítást a köztársasági elnök, illetve a Kormány hatáskörét illetően, akkor az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány alapjául szolgáló államszervezési elvekből kiindulva kell értelmezést adnia. A legfőbb ügyész elemezte a sérthetlenség fogalmát a magyar közjog történetében; másrészt nemzetközi összehasonlító áttekintést adott az államfők büntetőjogi védelméről. Álláspontja szerint - noha az Alkotmány teljes szabadságot enged a törvényhozónak a köztársasági elnök büntetőjogi védelmének kialakításában - indokolt a sajátos védelemnek a szándékos bűncselekményekre való korlátozása.

4. A köztársasági elnök írásban fejtette ki álláspontját. Véleménye szerint az Alkotmány a legtöbb esetben nem, illetve hézagosan és ellentmondásosan rendezi a végrehajtó hatalmon belül a köztársasági elnök és a kormány közti hatáskör megosztását. A hatásköri összeütközéseknek az új alkotmányban történő feloldásáig lényegében szokásjogi úton, a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti megállapodásokkal lehet a megfelelő alkotmányos gyakorlatot kialakítani. A köztársasági elnök úgy értelmezte kinevezési jogkörét, hogy a miniszterelnök közvetlen irányítása alá tartozó közigazgatási apparátus vezetői kinevezésénél a kormány javaslatait érdemben nem vizsgálja. Ha azonban a vonatkozó politikai megállapodások, vagy a rendszerváltás után hozott törvények értelmében az adott szerv nem közigazgatási jellegű, vagy nem (teljes egészében) tartozik a kormány irányítása alá, kinevezési jogkörét érdemben gyakorolni kívánja. Ezért pl. a nemzeti média vagy a fegyveres erők körében kinevezésre csak a köztársasági elnök és a miniszterelnök közti konszenzus alapján kerülhet sor. A köztársasági elnök mérlegelési jogköre ezekben az esetekben azon alapul, hogy ő a kinevezési jogkör gyakorlója. Döntéseiért viselt felelőssége jogi természetű: az Alkotmány 31.§ (4) bekezdése szerint szándékos törvénysértés miatt a köztársasági elnök megfosztható tisztségétől. A köztársasági elnök főparancsnoki jogállása - egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatóan - szükségképpen magába foglalja a parancsadás jogát. A főparancsnoki jogállásból következik, hogy a honvédség parancsnokának a köztársasági elnök a szolgálati előljárója.

Az Alkotmány 31/A.§-ával kapcsolatban a köztársasági elnök kifejtette, hogy nem igényel a maga részére több vagy más sérthetetlenségi biztosítékot, mint ami bármely más állampolgárt megillet.

A)

I.

Az Alkotmány 40/B.§ (3) bekezdése szerint a fegyveres erők irányítására - ha érvényes nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik - az Alkotmányban és külön törvényben meghatározott keretek között kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány és az illetékes miniszter jogosult. A fegyveres erők az Alkotmány 40/A.§ (1) bekezdése szerint: a Magyar Honvédség és a Határőrség.

II.

1. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában nem foglalkozik sem a Honvédelmi Tanács hatáskörével, sem a köztársasági elnök szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedéseivel, részben mert az indítvány arra irányul, hogy „békében” hogyan viszonyulnak egymáshoz a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök, részben mert a Honvédelmi Tanács átruházott hatáskörben jár el. Ugyancsak nem foglalkozik a határozat a miniszterek, különösen a honvédelmi miniszter jogaival, mert a minisztereknek nincs a Kormányétól független hatáskörük. Ezért a határozat irányító szervek alatt a továbbiakban az Országgyűlést, a köztársasági elnököt és a Kormányt érti. A határozat szóhasználatában a „béke idején” azt jelenti, hogy nem áll fenn sem hadiállapot, sem rendkívüli állapot vagy szükségállapot [Alkotmány 19. § (2) bekezdés g), h) és i) pont.]

2. A „fegyveres erők irányítása” fogalmát sem az Alkotmány, sem a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény, (a továbbiakban Hvt.) nem határozza meg. Hasonlóan nem tartalmazza a Hvt. a „honvédség vezetése” fogalmának meghatározását. Ezért az Alkotmánybíróság e két kulcsfogalmat azzal a tartalommal használja, amelyre nézve az igazgatástudományban egyetértés van. Eszerint az irányítás és vezetés is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervre alapvető befolyást gyakorol. Az államszervezeten belüli irányítás esetén az irányítás közjogi jogosítványok alapján folyik. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. Irányítási eszközei - ha a hatásköri szabály erről nem rendelkezik - felölelik az állami szervezés teljes eszköztárát. Az irányítónak természetesen lehetnek hatósági igazgatási jogosítványai is.

A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat.

Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és - az állami irányításban - az irányítási illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul. Ilyen értelemben a megkülönböztetés formális: az aktus nem általános vagy konkrét volta szerint minősül „irányítói” vagy „vezetői” aktusnak, s nem is jelentősége szerint. A vezetés mindig az irányítás keretei között marad, s ebben az értelemben az irányítás végrehajtása minden vezetői önállóság mellett is, nemcsak akkor, ha az irányító és a vezető között (szervezeti) hierarchikus alá-fölérendeltség van.

III.

A fegyveres erők irányításának megosztása és az Alkotmány

1. Nem tartoznak az Alkotmánybíróság vizsgálódása körébe sem azok a politikai és szakmai törekvések, amelyek - különböző okokból - a fegyveres erőknek az államszervezetben belül viszonylagos autonómiát kívántak biztosítani, sem azok a kül- és belpolitikai körülmények, amelyek között a fegyveres erők mai irányítási és vezetési struktúrája létrejött. A fegyveres erők feletti kompetencia-megosztás - a politikai indíttatástól függetlenül, úgy, ahogyan az az Alkotmányban megvalósult - természetes velejárója minden parlamentáris rendszernek, s nem a hadsereg politikai „kívülállásának” alkotmányi biztosítása. Az Alkotmányból nem vezethető le a fegyveres erők politikai semlegességének sem a követelménye, sem valamely konkrét koncepciója, de mindennek kizárása sem; ugyanígy nem következik az Alkotmányból a fegyveres erők „politikai” irányítása és „szakmai” vezetése elválasztásának sem a követelménye, sem a tilalma, sem valamilyen megoldása. A hadsereg viszonylagos függetlenítése a kormányzati („párt”-) politikától legfeljebb a tekintetben lehet alkotmányossági kérdés, hogy a fegyveres erők az Alkotmány szerint semmiképpen nem minősülnek önálló hatalmi ágnak. A végrehajtó hatalmon belüli viszonylagos függetlenítés ténye és módja, illetve a nem végrehajtó hatalomra tartozó irányítási jogkörök konkrét kialakítása a hatályos Alkotmány szerint nem alkotmányossági, hanem politikai döntés.

Az Alkotmány e politikai döntésnek csupán határait szabja meg a következők szerint:

a) Az irányításban a 40/B.§-ban felsorolt szervek mindegyikét részeltetni kell, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül.

b) Az irányításban semmilyen más szerv nem vehet részt.

c) Nem lehet alkotmányosan olyan vezetői hatásköröket megállapítani, amelyek az irányítástól függetlenek. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok végrehajtásaként és keretén belül gyakorolhatja.

Az irányítási jogkörök alapvető felosztását az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány között az Alkotmány nem nevesíti. A szövegszerűen a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörökön kívül még számos hatáskör gyakorlása a fegyveres erők irányításának minősülhet, ha az adott esetben a fegyveres erőkre is vonatkozik. Ilyen pl. az Országgyűlés esetében a költségvetés jóváhagyása, vagy kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződés megkötése. Ezek nem önmagukban a fegyveres erők irányítására vonatkozó jogkörök, hanem ezt is eshetőlegesen magukba foglaló szélesebb kompetenciák. Amennyiben azonban gyakorlásukkal a fegyveres erők irányítása valósul meg, mindaz érvényes rájuk, ami a nevesített irányítási hatáskörökre. Más hatáskö-

rők viszont csak közvetve irányítási jogok, mert valamely közvetlen irányítási hatáskör gyakorlásának feltételét valósítják meg. Ilyen pl. a hadiállapot, vagy a szükségállapot kihirdetése.

A fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök értelmezésekor mindig az illető hatalmi ág jellege, illetve a köztársasági elnök esetében az elnök jogállásának egésze irányadó. Ez azt is jelenti, hogy az irányítás a különböző szervek részéről más-más jellegű hatáskörök gyakorlásával történik.

IV.

Az Országgyűlés hatásköre

Az Országgyűlés közvetlen irányítási hatásköre a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról való döntés [Alkotmány 19. § (3) bekezdés j) pont, 40/B.§ (1) és (2) bekezdés.]

Csak közvetve minősül irányítási jognak az Országgyűlés kompetenciája a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, melyre a fegyveres erők alkalmazásáról való döntés joga is átszáll [19.§ (3) bekezdés g) és h) pont, 19/B.§.] Az Országgyűlés hirdeti ki a hadsereg belföldi felhasználásának alkotmányi előfeltételét jelentő szükségállapotot [40/B.§ (2) bekezdés, 19.§ (3) bekezdés i) pont], amelyre általában a rendkívüli állapot szabályai irányadók [19/C. § (5) bekezdés.]

Az Országgyűlés - alkotmánymódosítás nélkül - a fegyveres erők irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg magának, ha az a 40/B.§-ban meghatározott többi szervnek az Alkotmányban megállapított hatáskörét nem vonja el. Ilyen további hatáskörmegállapítás akkor alkotmányos, ha a működés irányítását és az Alkotmányban szereplő köztársasági elnöki hatásköröket nem érintő új hatáskört alapít magának a Parlament. Az Alkotmányban felsorolt hatáskörök újraelosztásához azonban alkotmánymódosítás kell.

A köztársasági elnök hatásköre

A köztársasági elnöknek a fegyveres erőkre vonatkozó irányítási jogköre részben az Országgyűlést rendkívüli körülmények között átmenetileg helyettesítő hatásköréből következik. A köztársasági elnök másrészt olyan irányítási jogosítványokkal rendelkezik, amelyek az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a főparancsnoki szerepkör tartalmát adják.

A köztársasági elnököt az Országgyűlés akadályoztatása esetén megillető jogosítványok

A köztársasági elnök tipikusan közvetett irányítási jogkörben helyettesíti az Országgyűlést: az Országgyűlés akadályoztatása esetén jogosult kinyilvánítani a hadiállapotot, kihirdetni a rendkívüli állapotot és létrehozni a Honvédelmi Tanácsot, továbbá kihirdetni a szükségállapotot (19/A-19/D.§). A fegyveres erőkkel való tényleges rendelkezés, azaz közvetlen irányítási jogkör ezen esetek közül csakis „a szükségállapot kihirdetésekor” (19/C.§ (1) bekezdés) illeti meg az elnököt, aki, amíg az Országgyűlés össze nem ül, dönt a fegyveres erők alkalmazásáról, az Országgyűlés, illetve annak Honvédelmi bizottsága utólagos ellenőrzése mellett (19/A.§ (4) bekezdés, 19/C.§ (3) bekezdés). A köztársasági elnök az Országgyűlést helyettesítő hatáskörét eleve az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök előzetes együttes döntésétől függően (19/A.§ (3) bekezdés), és az Országgyűlés utólagos kontrollja mellett gyakorolja (19/A.§ (4) bekezdés).

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a rendkívüli állapot és a szükségállapot idején alkalmazandó részletes szabályokról szóló törvényt (lásd Alkotmány 19/C.§ (2) bekezdés, 19/D.§) az Országgyűlés még nem hozta meg.

A főparancsnoki funkció

Az Alkotmány 29.§ (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök Magyarország államfője, a (2) bekezdés szerint a fegyveres erők főparancsnoka.

A 29.§ egyik bekezdése sem hatásköri szabály. Ez a szakasz a köztársasági elnök két funkcióját nevesíti. Az az alkotmányi rendelkezés, hogy a köztársasági elnök Magyarország államfője és a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatáskört állapít meg, hanem azt teszi szükségessé, hogy az Alkotmány, vagy más, hatáskört megállapító törvény a köztársasági elnököt e tisztségek tartalmának megfelelő legalább egy jogosítvánnyal felruházza. (Hasonlóképpen nem hatásköri szabály az Országgyűlésről szóló fejezetnek a 29. §-szal analóg bevezető szakasza, a 19.§ (1) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve. Ezekből a funkció-megjelölésekből természetesen adódnak bizonyos hatáskörök, amelyeket az Alkotmány másutt meg is határoz.)

Az államfői és hadsereg főparancsnoki funkció között szoros történelmi kapcsolat van. A főparancsnokság tipikusan az uralkodói jogok része, és a köztársaságokban is általában az elnöki jogok közé tartozik. Az Alkotmány nem nevesíti, hogy a köztársasági elnök hatáskörén belül melyek az államfői és melyek a főparancsnoki jogosítványok.

A hagyományos főparancsnoki jogkör - a magyar közjogban a király (a

kormányzó) legfőbb hadúri jogállása - felölelte a haderő feletti tényleges rendelkezést, a hadsereg igazgatását (esetleg speciális katonai rendeletalkotási joggal), és a személyi hatásköröket (kinevezés, kitüntetés, fegyelmi fórum). Az Alkotmány eleve határt szab annak, hogy ezekből a hagyományos jogokból a köztársasági elnöknek (külön törvényben) milyen hatáskörök adhatók: mindekelőtt azzal, hogy az Alkotmány parlamentáris köztársaságot intézményesít, másrészt azzal, hogy a köztársasági elnöknek irányítási hatáskört ad a fegyveres erők felett, viszont az irányítást az Országgyűléssel és a Kormánnyal megosztja. Az elnök mint főparancsnok (ha az Országgyűlés nem akadályozott) nem gyakorolhatja sem az Országgyűlés hatáskörébe került alapvető rendelkezési jogokat (a fegyveres erők alkalmazása, hadiállapot kinyilvánítása, békekötés), sem a hadsereg működésére vonatkozó „vezényletet”, mert ez utóbbi irányítási jogosítványait a Kormány kapta. Az irányítói pozíció kizárja, hogy a főparancsnok vezetői jogokkal rendelkezzen. A köztársasági elnök vezetési (parancsnoki) jogkörökkel való felruházása ellentmondana a köztársasági elnök jogállásának: parancsnoki minőségében ugyanis alá lenne rendelve a többi irányítási jogosultsággal felruházott szerv rendelkezéseinek. A hagyományos hadúri jogok közül a köztársasági elnök mint főparancsnok - nem az Országgyűlést helyettesítő jogkörben, béke idején - az Alkotmánnyal összhangban legfeljebb a személyügyi és reprezentatív hatásköröket kaphatja meg. Ha a köztársasági elnök jogai között legalább egy főparancsnoki jogosítvány található, akkor az Alkotmány 29.§ (2) bekezdésében írott funkció megvalósul.

A főparancsnokság fent írt „megvalósulásán” túl valójában nincs is alkotmányjogi jelentősége annak, hogy az elnök - külön megnevezés nélkül - köztársasági elnöki hatáskörében eljárva, avagy ezen belül a tradíció szerint főparancsnoki vagy államfői hatáskörben irányítja-e a fegyveres erőket. A lényeg az, hogy az adott hatáskör feljogosítsa az elnököt a fegyveres erők irányítására; maga az Alkotmány 40/B.§-a az irányítást a köztársasági elnöki és nem ezen belül a főparancsnoki hatáskörhöz köti. Ez a tény egyben kiemeli azt a magától értetődő körülményt, hogy a „főparancsnoki” irányítás alkotmányos feltételei ugyanazok, mint a hasonló tartalmú elnöki hatáskörök esetében. Vagyis a jóváhagyásra, kinevezésre, ellenjegyzésre, stb. szóló szabályok egyformán érvényesülnek, függetlenül attól, hogy pl. az elnök főparancsnokként tábornokot, vagy államfőként egyetemi tanárt nevez-e ki. A főparancsnoki funkcióhoz rendelt hatáskörök elkülönítése legfeljebb a köztársasági elnöki intézmény belső szervezése szempontjából lehet releváns; pl. az elnök katonai irodája feladatainak meghatározásakor. A továbbiakban a rövidség kedvéért a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköreit főparancsnoki hatásköröknek nevezzük.

Az Alkotmány 29.§ (1) bekezdése az államfői és főparancsnoki funkció megnevezése mellett a köztársasági elnöki intézmény alapvető jellemzését adja („kifejezi a nemzet egységét”), illetve egyik alapvető feladatát jelöli meg („örkődik az

államszervezet demokratikus működése felett"). Ezeket az egyes hatáskörök értelmezésénél alapul kell venni.

A főparancsnoki jogosítványok a hatályos jog szerint

A köztársasági elnök hatáskörét az Alkotmány részben az Országgyűlésről szóló fejezetben határozza meg (amennyiben jogosítványai az Országgyűléssel kapcsolatosak, 19/A.§, 19/C.§, 26.§, 28.§, 28/A.§), részben a köztársasági elnökről szóló III. fejezetben, a 30/A.§-ban. Kinevezési hatáskörre vonatkozik a 32/D.§ (2) bekezdés és a 48.§ (1) és (2) bekezdés, kinevezésre javaslattételi hatáskört tartalmaz a 32/B.§ (4) bekezdés, a 48.§ (1) bekezdés és az 52.§ (1) bekezdés.

A 40/B.§ (3) bekezdését nem lehet önálló hatásköri rendelkezésként értelmezni, ez csak a hatáskör jellegét ("irányítás") és kizárólagos gyakorlóját határozza meg, továbbá kimondja, hogy ezek az irányítást "az Alkotmányban és külön törvényekben meghatározott keretek között" gyakorolják. A konkrét irányítási jogosítványokat tehát más rendelkezések tartalmazzák.

Az Alkotmány 30/A.§-ában található a tipikus államfői jogosítványok (a magyar állam képviselte, bizonyos nemzetközi szerződések megkötése, követek megbízása és fogadása, kinevezési jogkörök, kegyelmezés), s ezek között egy, a fegyveres erők irányítását érintő hatáskör: a tábornokok kinevezése és előléptetése (i) pont).

A tábornokok kinevezésén kívül a 30/A.§ (1) bekezdés m) pontja értelmében külön törvény további főparancsnoki hatásköröket állapíthat meg a köztársasági elnök számára. A 30/A.§ (2) bekezdése értelmében azonban mind a tábornokok kinevezéséhez, mind a külön törvénnyel megállapított további hatáskörök gyakorlásához miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés szükséges.

A köztársasági elnök főparancsnoki hatáskörét jelenleg az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés i) pontja és a Hvt-nek az 1990. évi XXI. törvénnyel módosított 8. §-a határozza meg. Az Alkotmány szerint az elnök külön törvényben meghatározott személy vagy szervek javaslatára kinevezi és előlépteti a tábornokokat.

A Hvt. 8.§ (1) bekezdés a) és b) pontja közvetett irányítási jogköröket tartalmaz. Az a) pont megismétli az államfőt az Országgyűlés akadályoztatása esetén az Alkotmány szerint megillető jogköröket. A b) pont szerint a köztársasági elnök az Országgyűlés előzetes jóváhagyásával a honvédelmet érintő nemzetközi szerződéseket köt. Ez is államfői hatáskör. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a köztársasági elnök hatáskörének jellege ugyanaz a honvédelmet érintő szerződésekkel kapcsolatban, mint az általa köthető többi nemzetközi szerződés esetében. A nemzetközi szerződések megkötésének előkészítését a Magyar Köztársaság külpolitikájáért az Országgyűlésnek felelős Kormány végzi.

Közvetlen irányító hatáskört a 8.§ (1) bekezdés c) pontja, valamint a (2) és (3) bekezdés tartalmaz. Az (1) bekezdés c) pont szerint az elnök jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét. A (2) és (3) bekezdés az Alkotmányból átvett, a tábornokok kinevezésére és előléptetésére irányuló jogkört további személyügyi hatáskörökkel egészíti ki: a Honvédség parancsnokának és vezérkari főnökének, valamint a Határőrség országos parancsnokának kinevezése és felmentése beosztásából; a tábornokok elbocsátása a szolgálatból, illetve nyugállományba helyezése, továbbá tábornokok fegyelmi fenytésésként való elbocsátása, nyugállományba helyezése, lefokozása, rendfokozatában visszavetése.

Összefoglalva: A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója alkotmányjogi funkció és nem a Magyar Honvédségen illetve a Határőrségen belül viselt beosztás vagy rang. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül helyezkedik el, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati előjárója; az irányítási aktusának megfelelő parancsot - éppúgy, mint a többi irányításra jogosult szerv esetében - a Magyar Honvédség, illetve a Határőrség parancsnoka adja ki. A főparancsnok irányítási jogosítványait az Alkotmány, illetve az alkotmányi felhatalmazás alapján és annak keretében meghozott törvény kimerítően meghatározza. Magából a főparancsnoki funkcióból az Alkotmányban és a törvényben meghatározott jogosítványokon kívül további jogok közvetlenül nem származnak.

A főparancsnoki jogosítványok tartalmi korlátai

A főparancsnoki hatáskörnek a miniszteri ellenjegyzésen kívül az Alkotmányból további korlátai is adódnak:

A köztársasági elnök részére törvény csak olyan irányítási jogköröket állapíthat meg a fegyveres erők felett, amelyek nem vonják el az Országgyűlés illetve a Kormány Alkotmányban biztosított hatáskörét.

A köztársasági elnök főparancsnoki hatásköreinek továbbá illeszkedniük kell a köztársasági elnök alkotmányjogi helyzetéhez a parlamentáris rendszerben. A főparancsnoki funkcióhoz külön törvény sem rendelhet olyan döntési hatáskört, amely lényegesen eltér a köztársasági elnök hasonló jellegű döntéseinek Alkotmányból folyó feltételeitől. Ahhoz ugyanis, hogy a főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítvány az elnök tipikus jogaitól eltérjen, az Alkotmánynak kifejezetten így kellett volna meghatároznia a fegyveres erőkkel kapcsolatos hatásköröket - s ezzel maga a köztársasági elnöki jogállás is más lenne, mint jelenleg. A parlamentáris köztársaság elnöke jogállásából folyó korlátoknak különös jelentősége van azokban az esetekben, amikor az elnök döntéséért való politikai felelősségvállalás szokásos mechanizmusai (a miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzés) nem működnek. Az ilyen esetekre szóló alkotmányértelmezést e határozat B) része tartalmazza.

A Kormány hatásköre

1. Az Alkotmány 35.§ (1) bekezdés h) pontja szerint a Kormány irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek működését. Ez a hatáskör-megállapítás úgy értelmezendő, hogy a felsorolt szervezetek mind a végrehajtó hatalom részei.

A 35.§ (1) bekezdése a Kormány hatásköri jogosítványait tartalmazza (azzal, hogy törvény további hatásköröket állapíthat meg). Az itt szereplő hatásköri jogok között sok az általános feladatmeghatározás, de a (2) bekezdés egyértelművé teszi, hogy a Kormány feladatköre egyben hatáskör: a Kormány a maga feladatkörében rendeleteket bocsát ki és határozatokat hoz; továbbá a 40.§ (2) bekezdés szerint a Kormány az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben közvetlenül vagy valamely tagja által intézkedhet. A Kormány az Alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese, és az Országgyűlésnek felelős gyakorlója. A végrehajtó hatalom feladatköre és hatásköre olyan komplex és átfogó, hogy hatásköri jogosítványainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe. Ez az Alkotmányban úgy jelenik meg, hogy míg minden más szerv hatáskörét konkrétan és kimerítően meghatározza az Alkotmány, a Kormány számára csak általános irányítási és szervezési feladatokat jelöl meg, illetve - más szervekkel közös feladatok esetén - hatáskörmegosztási szabályokat tartalmaz. A Kormánynak a 35.§ (1) bekezdés a) és b) pontjában megjelölt hatásköre általában felöleli a végrehajtó hatalom teljes tevékenységét.

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 ellenőrizve és ellensúlyozva, konszenzuson alapuló döntéseket hoznak, s csupán a közigazgatás irányítása tartozna 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.

2. „A fegyveres erők működésének irányítása” hatásköri szabály. Ez az egyetlen alkotmányi rendelkezés, amely az irányítási jogköröknek a 40/B.§-ban történt megosztása alapján a Kormányra vonatkozik. Jellegét, azaz általánosságát tekintve éppúgy illeszkedik a többi kormányhatáskör közé, mint ahogy az Országgyűlés és a köztársasági elnök fegyveres erőkre vonatkozó konkrét és kimerítően felsorolt irányítási jogai is olyan jellegűek, mint e szervek egyéb jogosítványai.

A h) pontban megállapított hatáskör - az Országgyűlés és a köztársasági elnök konkrét jogosítványával szemben - a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek „működésének” irányítására vonatkozik, vagyis az irányításból a végrehajtó hatalomra tartozó részt jelöli meg. A működés irányítása a Kormány alkotmányos jogállásával összhangban minden olyan irányítási hatáskört felölel a fegyveres erők felett, amely a hatályos jog szerint nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. A Kormány irányításával kell a fegyveres erőket úgy megszervezni és olyan állapotban tartani, hogy elláthassák feladataikat.

A „működés” az az ismerv, amely a végrehajtó hatalom hatásköri korlátját meghatározza: az Alkotmány szerint a Kormány hatásköre ezen semmilyen törvényi rendelkezés folytán sem terjedhet túl. Másrészt a Kormány általános hatáskörének ilyen meghatározása azt is biztosítja, hogy a működés irányítása a Kormány hatásköréből törvénnyel nem vonható el, és ez a hatásköre nem csorbítható. A Kormány hatáskörének a működés irányításaként való pozitív meghatározása nem áll ellentétben azzal, hogy a Kormány hatásköre mindarra kiterjed, ami nem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök kifejezett hatásköre. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök konkrét jogosítványainak és a Kormány általános meghatározott hatáskörének a fegyveres erők irányítása egészét át kell fognia; nem maradhat olyan hézag, amelynek folytán a Honvédség illetve a Határőrség vezetője adott vonatkozásban ne állna az Alkotmányban meghatározott három szerv valamelyikének irányítása alatt. Az a tény, hogy a Kormány hatáskörét az Alkotmány pozitívan, a működés irányításaként határozza meg, egyrészt a Kormány hatáskörét védi, másrészt azt teszi lehetővé, hogy a hatalmi ágak elválasztása, illetve a köztársasági elnök jogállása keretein belül mind az Országgyűlés, mind a köztársasági elnök hatásköre elvileg bővíthető legyen a Kormány hatáskörének érintetlenül hagyása mellett.

A Kormány irányítási hatáskörét a Hvt. 10.§ - még mindig rendkívül általánosan - részekre bontja (egyetlen konkrét hatásköri jogosítvány az ország általános vagy részleges mozgósításának elrendelése). A fegyveres erők működése irányításának részletesebb hatásköri szabályai a Hvt. 11.§-ában található, amely a miniszterek, illetve a (2)-(6) bekezdésben a honvédelmi miniszter vonatkozó hatáskörét állapítja meg. (A miniszterek irányítási jogosultságának alapja az Alkotmány 37.§ (2) bekezdése.) A Hvt. 11/A.§-a tartalmazza a Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogosítványait. A honvédelmi miniszter és a Honvédség parancsnoka közötti hatáskörmegosztás a kormányzati irányítás és a szakmai vezetés szétválasztásának jegyében történt. A fent kifejtettek szerint sem e megosztás ténye, sem technikai megvalósításának módja nem alkotmányossági kérdés, amíg az irányítási jogosultságok fent leírt alkotmányi rendje sérelmet nem szenved. A Honvédség parancsnoka kizárólag az egyes irányítási aktusok rendelkezéseinek megfelelően, azokon belül gyakorolja önálló vezetői hatásköreit. A Hvt. 11/A.§-ban meghatározott parancsnoki hatáskört tehát

mindig arra figyelemmel kell értelmezni, hogy a Honvédség parancsnoka által kiadott parancsok az Országgyűlés, a köztársasági elnök, illetve a Kormány vagy a honvédelmi miniszter irányításának végrehajtására szolgálnak.

B)

I.

A köztársasági elnök az Alkotmány 33.§ (4) bekezdése szerint a miniszterelnök javaslatára kinevezi és felmenti a minisztereket, a 48.§ (1) bekezdése szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára kinevezi a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyetteseit, a (2) bekezdés értelmében pedig - törvényben meghatározott módon - a hivatásos bírákat; a 30/A.§ (1) bekezdés h) pontja értelmében külön törvényben meghatározott szabályok szerint kinevezi és felmenti az államtitkárokat és a köztársasági megbizottakat, az i) pont szerint külön törvényben meghatározott személy vagy szerv javaslatára kinevezi és felmenti a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit (a 32/D.§ (2) bekezdése értelmében az elnök kinevezése hat évre szól), az egyetemi tanárokat, megbízza és felmenti az egyetemek rektorait, kinevezi és előlépteti a tábornokokat, megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét. A 30/A.§ (1) bekezdés m) pontja szerint a köztársasági elnök dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal. A (2) bekezdés kimondja, hogy a köztársasági elnöknek az (1) bekezdésben meghatározott minden intézkedéséhez - az a), d), e), f) és g) pontban foglaltak kivételével - a miniszterelnöknek vagy az illetékes miniszternek az ellenjegyzése szükséges.

II.

1. A köztársasági elnöknek az Alkotmány négyféle döntési hatáskört adott:
 - a) A köztársasági elnök döntésének érvényességi kelléke valamely másik szerv egyetértő döntése.
 - b) A köztársasági elnök más szerv döntését kezdeményezi; a végleges és az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg.
 - c) Az elnök döntése ügydöntő, végleges, más szerv által felül nem bírálható; a döntésért semmilyen más szerv sem vállalja át a politikai felelősséget. Az ilyen döntést ez a határozat önálló politikai döntésnek nevezi.
 - d) Olyan önálló döntések, amelyekre az Alkotmány csupán végső határidőt állapít meg.

a) Hatáskörei túlnyomó többségét a köztársasági elnök csak más döntésektől függően gyakorolhatja. Mivel a köztársasági elnök döntéseiért politikailag nem felelős, csupán jogilag, s akkor is csak a tisztsége gyakorlása során elkövetett szándékos Alkotmány- vagy törvénysértésért [Alkotmány 31.§ (4) bekezdés, 31/A.

§], a döntéseiért való politikai felelősséget a Kormány a miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzéssel vállalja át az Országgyűléssel szemben. Az ellenjegyzés mellett más megoldás is lehetséges arra, hogy a köztársasági elnök politikai felelősségvállás nélkül dönthessen. Pl. az Országgyűlés akadályoztatása esetén a hadiállapot kinyilvánítása, a rendkívüli állapot és a szükségállapot kihirdetése feltételeinek megjelölését előzőleg az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek együttesen meg kell állapítania, s a köztársasági elnök csak ezután élhet az Alkotmány 19/A. § (1) bekezdésében meghatározott jogosultságával. Ezek a megelőző vagy megerősítő döntések az elnöki hatáskörben hozott intézkedések érvényességi feltételei.

b) A köztársasági elnök önállóan gyakorolt jogkörei általában csupán kezdeményező jellegűek, a döntési láncban még további döntés lehetséges, amely az elnököt is kötelezi. Ilyen a köztársasági elnöknek az a joga, hogy egyet nem értése esetén a törvényt észrevételei megfontolása végett az Országgyűlésnek visszaküldheti, de az Országgyűlés ismételt elfogadó döntése után köteles kihirdetni a törvényt; ilyen az előzetes normakontroll indítványozási joga az Alkotmánybíróságnál [26. § (2)-(5) bekezdés]. A köztársasági elnök népszavazást kezdeményezhet [30/A. § (1) bekezdés, g) pont], az elrendelés már nem az ő hatásköre. Az elnök tesz javaslatot a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész és az országgyűlési biztosok személyére, de a választással az Országgyűlés hozza meg a döntést [48. § (1) bekezdés, 52. § (1) bekezdés, 32/B. § (4) bekezdés]. Sajátos átmenet az önálló politikai döntés és a kezdeményezés között az a hatáskör, hogy a köztársasági elnök az Országgyűlés ülését ülészakonként egyszer, legfeljebb harminc napra elnapolhatja. A képviselők egyötöde ezt a döntést felülbírálhatja, mert kérésükre mégis össze kell hívni az Országgyűlést [22. § (4)-(5) bekezdés].

c) Az Alkotmány kivételesen olyan döntésre is feljogosítja a köztársasági elnököt, amely végleges, felülbírálhatatlan - de amelyért sem a köztársasági elnök, sem más szerv nem visel politikai felelősséget az Országgyűlés előtt (önálló politikai döntés). Az Alkotmány ugyanis nem köti ezeknek a döntéseknek az érvényességét sem ellenjegyzéshez, sem más szervek előzetes döntéséhez, s utólagos felülvizsgálatukat sem teszi lehetővé. A köztársasági elnök önálló politikai döntést - mint azt az Alkotmányban szereplő felhatalmazások mutatják - azokban az esetekben hozhat, amikor az államszervezet demokratikus működésében súlyos zavarok támadnak, amelyek elhárítása az ő beavatkozását igényli. Az elnök kivételes intézkedésével átlendíti az államgépezetet a holtponton, hogy normális működése újból beindulhasson. A köztársasági elnök a beavatkozással az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott feladatának tesz eleget: „örkődik az államszervezet demokratikus működése felett”. Az Alkotmány nem követeli meg más szervek felelősségvállalását az elnöki döntésért, hiszen éppen a demokratikus államszervezet működése került válságba. Az Alkotmány szerint ilyen az az eset, ha az Országgyűlés egy éven belül

négyszer megvonta a bizalmat a kormánytól, illetve, ha a Kormány megbízatásának megszűnése után negyven napon belül nem választ új miniszterelnököt. Ekkor a köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg feloszlathatja az Országgyűlést [28. § (3) bekezdés]. Ezen kívül az elnök a feloszlatott vagy feloszlott Országgyűlést hadiállapot, háborús veszély állapota vagy szükség-helyzet idején ismét összehívhatja. (Megbízatásának meghosszabbításáról már maga az Országgyűlés dönt. 28/A. § (3) bekezdés.) A köztársasági elnök összehívhatja az Országgyűlést rendkívüli ülészakra vagy ülésre [22. § (3) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ilyen önálló politikai döntése a köztársasági elnöknek az is, ha kinevezési vagy jóváhagyási jogkörének gyakorlása során tartalmi okból megtagadja a kinevezést vagy jóváhagyást. Az ilyen döntés ügydöntő, végleges és felülbíráltathatlan; senki sem visel érte politikai felelősséget; vagyis megfelel az önálló politikai döntés ismérveinek.

d) Más jellegűek a köztársasági elnök olyan önálló döntései, amelyekre az Alkotmány csupán végső határidőt állapít meg. Így pl. a köztársasági elnök az Alkotmányban meghatározott időn belül köteles kihirdetni a törvényt, kitűzni a választásokat, de az időpontot ezen belül - felülbíráltathatlanul és politikai felelősség nélkül - ő határozza meg. Ebben a körben az elnök mérlegelési lehetősége nem az ügy érdemére vonatkozik. Különbözik a c) pontban meghatározott önálló politikai döntéstől a köztársasági elnöknek az az önálló döntése is, amikor formai okból, a jogi előfeltételek hiánya miatt tagadja meg a kinevezést, vagy a jóváhagyást. Ilyen esetben ugyanis az elnöknek nincs mérlegelési lehetősége.

2. A köztársasági elnök fegyveres erőket békeidőben irányító aktusai kivétel nélkül ellenjegyzésre szoruló döntések. Nemcsak a fegyveres erőkkel kapcsolatos kinevezések, hanem - a bírák kinevezését kivéve - az összes többi köztársasági elnöki kinevezés is csak ellenjegyzéssel érvényes. (A bírák kinevezése is előterjesztéshez kötött.)

Az ellenjegyzés a köztársasági elnök aktusainak érvényességi kelléke. Egyrészt biztosítja, hogy az elnök aktusai ne kerüljenek ellentétbe a Kormány politikájával, másrészt pedig a köztársasági elnök aktusát is bekapcsolja a parlamentáris felelősség rendszerébe azáltal, hogy a Kormány átvállalja a politikai felelősséget az aktusért.

Az ellenjegyzéshez való kötöttségből azonban nem következik az, hogy a köztársasági elnök kinevezési jogköre pusztán formalitás. A kinevezés államfői illetve főparancsnoki jogkör, amelynek gyakorlásával a köztársasági elnök - többek között - az Alkotmány 29. §-ban meghatározott feladatát teljesíti. E jog gyakorlásának tartalma a kinevezés megtagadását is magában foglalja; ebben az esetben az ellenjegyzés fogalmilag kizárt. Az ellenjegyzés ugyanis csak a teljesített kinevezésre vonatkozhat.

A köztársasági elnök kinevezési jogkörének alkotmányjogi értelme szerint tehát az elnöknek joga van a kinevezés megtagadására. Ezáltal azonban egy olyan jogkör, amely az Országgyűlés előtti felelősséghez az Alkotmány kifejezett rendelkezése szerint éppen az ellenjegyzéssel kapcsolódik, az ellenjegyzés szükségyszerű elmaradása folytán a köztársasági elnök önálló politikai döntési jogkörévé válik. Nyilvánvaló, hogy az ilyen jellegű döntés határai és feltételei sem lehetnek tágabbak, mint az Alkotmányban nevesített - felelősség nélküli - önálló politikai döntéseké.

A döntést korlátozza másrészt magának a kinevezési jognak helyesen értelmezett tartalma is. A köztársasági elnök kinevezési jogköre kötött jogkör; a kinevezést nem a köztársasági elnök kezdeményezi, hanem törvényben meghatározott más szerv.

A kinevezés teljesítése a javasolt személy kiválasztásának elfogadását és megerősítését jelenti. A negatív tartalmú döntés - a kinevezés megtagadása -, ha nem az eljárási feltételek hiányán alapul, szintén csak a személyi kiválasztásra vonatkozhat. A kinevezés célszerűsége, esedékessége, a betölteni kívánt tisztség kérdése, stb. kívül esik e döntés jogkörén.

Meg kell tagadnia a köztársasági elnöknek a kinevezést, ha észleli, hogy a teljesítéséhez megkívánt jogi előfeltételek nem állnak fenn. (Ilyen feltétel pl. az előírt magyar állampolgárság, szakmai kvalifikáció, életkor; továbbá az eljárási követelmények, köztük a javasolt személy országgyűlési bizottság előtti meghallgatásának megtörténte, stb.)

A köztársasági elnök tartalmi okból akkor utasíthatja el a kinevezési javaslatot, ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése "az államszervezet demokratikus működését" [Alkotmány 29. § (1) bekezdés] súlyosan zavarná.

A formailag aggálytalan kinevezési javaslat teljesítésének megtagadásával ugyanis a köztársasági elnök érdemben, felülbírálhatatlanul beavatkozik az államszervezet működésébe, a politikai felelősséget viselők akaratának teljesülését megghiúsítja, anélkül, hogy maga ezért politikai felelősséget viselne. Az Alkotmányban kifejezetten szabályozott önálló politikai döntések feltételei szerint (lásd fenn c) pont), és alkotmányos helyzetéből adódóan, a köztársasági elnök tartalmi okból elutasító döntése végső biztosítékul szolgál; rendkívüli eszköz, amelynek alkalmazására csak az államszervezet súlyos működési zavarának elhárítása adhat okot. Tehát a kinevezés megtagadásához is rendkívül súlyos kifogásnak kell fennállnia a kinevezendő személlyel szemben, vagy az aggályos kinevezések sorozatának kell olyan mértéket öltenie, hogy a demokratikus államszervezet védelmében a köztársasági elnöknek meg kell szakítania a folyamatot. A kinevezési jog gyakorlása alkotmányos megtagadásához olyan súlyú indokok kellenek, mint az Országgyűlés rendkívüli összehívásához, vagy feloszlataához.

A kinevezésre vonatkozóan kifejtettek értelemszerűen érvényesek az elő-

léptetésre, a felmentésre, a tisztségben való megerősítésre, továbbá köztársasági elnök jóváhagyási jogára is. A Hvt. szerint a köztársasági elnök jóváhagyja az ország fegyveres védelmének tervét [8. § (1) bekezdés c) pont], amit a Honvédség parancsnoka dolgoz ki [11. § (2) bekezdés a) pont]. A terv szakmai és a katonapolitikai felülvizsgálatára, valamint a parlamenti felelősség átvételére a miniszteri ellenjegyzés szolgál.

3. Az indítványozónak az a kérdése, hogy a parlamenti bizottság állásfoglalását a köztársasági elnök köteles-e figyelembe venni kinevezési döntése során, azáltal illeszthető e határozat alkotmányértelmezésébe, hogy az ilyen állásfoglalás a kinevezés eljárási érvényességi kelléke lehet, amelynek meglétét az elnöknek vizsgálnia kell.

Ha a kinevezési eljárás során valamely szerv - így például az Országgyűlés bizottsága - törvény rendelkezése alapján a jelöltet meghallgatja, vagy véleményt nyilvánít, a meghallgatás és az állásfoglalás eljárási érvényességi kellék, amelynek teljesítését a köztársasági elnöknek a kinevezés jogi előfeltételei között vizsgálnia kell. Az eljárásban közreműködő szerv állásfoglalását a köztársasági elnök akkor köteles figyelembe venni, ha törvény kifejezetten így rendelkezik. A figyelembe vétel az állásfoglalás tartalmának bevonását jelenti a döntés előtti mérlegelésbe, magát a döntést azonban nem köti.

C)

I.

Az Alkotmány 31.§ (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök személye sérthetetlen; büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja.

II.

1. A köztársasági elnök személyének sérthetatlensége elsősorban az elnök alkotmányjogi jogállásának része, politikai felelősségének hiányát és jogi felelősségének korlátozott voltát jelenti. Csak másodsorban - történelmi analógiák útján - hozható kapcsolatba az uralkodók illetve államfők sajátos büntetőjogi védelmével. Az Alkotmány szövege mindkét aspektust tartalmazza, de külön-külön: egyrészt a köztársasági elnök személye sérthetetlen; másrészt a köztársasági elnök személyének büntetőjogi védelmét külön törvénnyel biztosítani kell.

2. A király személyének sérthetatlensége eredetileg a királyi ház uralkodásának folyamatosságát biztosította: a királyt - a kivételes ellenállási jog gyakorlásától eltekintve - sem politikailag, sem jogilag nem lehetett felelősségre vonni. Később, az alkotmányosság korában ezt a felelőtlenséget a miniszteri ellenjegyzéssel, azaz a felelősség átvállalásával ellensúlyozták; vagyis az ellenjegyzés

nem oka (magyarázata), hanem következménye az eredeti sérthetetlenségnek. (Jelenkori királyságok alkotmányaiban a király felelőtlensége és/vagy személyének sérthetetlensége egy paragrafusban, sőt egy mondatban szerepel azzal, hogy miniszterei felelősek.)

Megszabott időre választott államfők esetében a felelősségre nem vonhatóságot fenntartja egyrészt az elnöki jogkörök nagyrészenek ellenjegyzéshez kötése, másrészt ugyanaz a meggondolás, amely a parlamenti képviselőknek mentelmi jogot biztosít: a jogi eszközökkel való zaklatás távoltartása, illetve a magas funkció zavartalan gyakorlásának biztosítása; valamint az államfői tisztség tekintélyének megőrzése. A köztársasági elnökök sérthetetlensége a modern alkotmányokban azonban nem azonos a királyoknak a felelősség alóli abszolút mentességével. A köztársasági elnökök felelősségre vonhatók bizonyos, hivatalában elkövetett súlyos törvénysértésekért, rendszerint az országgyűlés tagjaiból alakult különleges bíróság előtt.

A király személyének büntetőjogi védelmét az államrend elleni támadásnak tekintett felségsértés bűncselekménye, valamint az ilyen motiváció nélküli bántalmazás és sértés különös tényállásai szolgálták. Ez a hagyományos megoldás élt tovább a köztársasági elnök védelme vonatkozásában az 1946:VII. törvénycikkben.

3. Az Alkotmány a köztársasági elnök személyének sérthetetlenségét nemcsak deklarálja [31/A. § (1) bekezdés], hanem felelőtlenségének határait - a kortársi parlamentáris rendszerekben szokásos mértékkel összhangban - meg is határozza. Az Alkotmány értelmében a köztársasági elnök politikai felelősségre nem vonható. Jogi felelőssége hivatali ideje alatt csakis azért áll fenn, ha tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt szándékosan megsérti [31. § (4) bekezdés, 31/A. §, 32. §]. Hivatali tevékenységével össze nem függő cselekménye miatt az elnök ellen csak megbízatásának lejártát után indítható büntető eljárás. Tehát a köztársasági elnök teljes sérthetetlenséget csak a hivatali ideje alatti, de tisztségétől független cselekményével kapcsolatos büntető eljárástól való mentességként élvez.

A politikai és a jogi felelősség más természetű, és egymástól független. A köztársasági elnök mentessége a politikai felelősségtől nem mentesíti őt a jogi felelősségtől, ha annak feltételei fennállnak. A köztársasági elnök jogi felelőssége semmilyen tekintetben nem pótolja hiányzó politikai felelősségét.

4. Az Alkotmány előírja, hogy a köztársasági elnök személyének büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítsa [31/A. § (1) bekezdés].

Az Alkotmány 31. § (1) bekezdése az ott előírt büntetőjogi védelem körét illetően nem ad semmiféle útmutatást. A törvényhozó döntésére tartozik, hogy a köztársasági elnök speciális büntetőjogi védelmét mire terjeszti ki: az elnök életére, testi épségére, becsületére, hírnevére. Ugyancsak a törvényhozó belátá-

sától függ, hogy a védelem sajátossága miben áll; pl. a büntetés szigorúságában, vagy enyhességében, vagy az egyébként magánvádas cselekmények hivatalbóli üldözésében, stb.

Abból, hogy az Alkotmány folytatja azt a tradíciót, hogy a legmagasabb közjogi méltóság büntetőjogi védelméről külön törvény meghozását rendeli el, nem következik kényszerítően az, hogy e külön törvény tartalmának is a hagyományt kell követnie. Az Alkotmány 29.§-ának az a kitétele, mely szerint a köztársasági elnök „kifejezi a nemzet egységét”, az adott összefüggésben sokkal inkább a köztársasági elnöki funkció pártatlanságát fejezi ki, mintsem azt, hogy az elnök elleni támadás egy nemzeti jelkép (zászló, címer, himnusz) megsértésével esne egy tekintet alá. A becsület védelmének speciális szabályozásakor a törvényhozó egyaránt mérlegelheti azt, hogy szigorúbb szankciókat alkalmaz, vagy pedig hogy inkább a közhivatalt és tisztségeket betöltők hivatali tevékenysége szabad bírálatának biztosít szélesebb lehetőséget.

Ha a törvényhozó az elnök becsületének és méltóságának fokozott védelmét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság felhívja a figyelmet arra, hogy ennek során a szabad véleménynyilvánításhoz való jog (61.§ (1) bekezdés) lényeges tartalmát nem korlátozhatja. A véleménynyilvánítás szabadságának a demokratikus társadalomban elengedhetetlen gyakorlása csak az alkotmányos keretek között korlátozható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogot korlátozó normáknak ki kell elégíteniük az arányosság követelményét (lásd 20/1990. (X. 4.) AB határozat).

Budapest, 1991. szeptember 23.

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, Dr. Schmidt Péter és Dr. Vörös Imre alkotmánybíró
különvéleménye*

A határozat egyéb rendelkezéseivel egyetértve a köztársasági elnök kinevezési jogkörének alkotmányos korlátait (B/2 pont) illető különvéleményünket az alábbiakban foglaljuk össze:

A Magyar Köztársaság hatályos Alkotmánya nem szabályozza, hogy a köztársasági elnök milyen okból tagadhatja meg egy eléje terjesztett kinevezési (felmentési, nyugállományba helyezési, stb., a továbbiakban együttesen: kinevezési) döntés-tervezet aláírását, amennyiben az Alkotmány vagy külön törvény értelmében ő a kinevezési jogkör gyakorlója. Az itt kifejtettek értelemszerűen irányadók a kinevezési jogkörbe nem tartozó, de ellenjegyzéshez kötött elnöki döntésekre is.

A nemzetközi jogösszehasonlításból az a megállapítás adódik, hogy nem tartalmaznak erre vonatkozó szabályt más országok alkotmányai sem. Az utóbbinak az a magyarázata, hogy egyfelől az említett országokban rendszerint ugyanaz a politikai erő állítja a köztársasági elnököt és a kormányfőt, s ez okból eleve kisebb a kinevezési jogkörrel kapcsolatos konfliktus-veszély, másfelől pedig a több évtizedes - esetenként évszázados - politikai kultúra által kialakított közjogi szokások segítenek áthidalni az esetleges nézetkülönbségeket.

A jelenlegi magyar helyzet mindenképpen sajátos: a miniszterelnök a kormánykoalíció, a köztársasági elnök az ellenzék soraiból került jelenlegi közjogi tisztségébe, s mivel jelenlegi formájában az egész magyar államszervezet új, nincsenek kialakult eljárási módok, támpontot adó rendező elvek a szervezet belső működési zavarainak elhárítására.

A köztársasági elnök kinevezési jogkörét illetően logikai úton két szélsőséges álláspontot lehet levezetni: az egyik merő formalitásnak tekinti az elnök kinevezési jogkörét, s azt vallja, hogy az elnöknek nem csupán joga, de egyszersmind alkotmányos kötelessége is az eléje terjesztett kinevezési javaslatot bármiféle érdemi vizsgálat nélkül aláírni, a másik épp ellenkezőleg korlátatlannak tekinti az elnök visszautasítási jogát és az a lényege, hogy a köztársasági elnök bármely kinevezési javaslat aláírását akármely indokkal, sőt indokolás nélkül is megtagadhatja.

A hatályos Alkotmánnyal egyik logikai alternatíva sem egyeztethető össze, s bármelyiknek az elfogadása súlyosan veszélyeztetné a demokratikus államrendet. Az első szélsőséges álláspont megfosztaná a köztársasági elnököt attól a lehetőségtől, hogy eleget tudjon tenni az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében körvonalazott és az 1989. évi XXXI. törvény 16. §-ához kapcsolódó indokolás 5. pontjában jellemzett feladatkörének, a második szélsőséges álláspont pedig - végletes esetben - az államszervezet megbénulását is előidézhethetné.

Az Alkotmány jelenleg hatályos szövegéből csupán az állapítható meg két-

séget kizáró módon, hogy a kinevezési jogkör gyakorlásánál az Alkotmány megosztott hatáskört vezetett be, amelynek részesei: a javaslattevő, a döntéshozó és az ellenjegyző (aki nem szükségképpen azonos a javaslattevővel). Érvényes elnöki kinevezés tehát csak javaslat alapján (a javaslatban megjelölt személy tekintetében) születhet és - a bírák kinevezésétől eltekintve - csupán ellenjegyzéssel érvényes. A megosztott hatáskörnek épp az a lényege, hogy a kinevezésről a döntéshozatalban résztvevők egyike sem dönthet kizárólagos jogkörben, kötve van a döntéshozatal többi résztvevőjének akaratához, s a pozitív döntés csak konszenzus eredményeként jöhet létre. (Negatív döntést az elnök konszenzus nélkül is hozhat, az ilyen döntésért őt terheli az Alkotmány 30/A. §-ában meghatározott jogi felelősség.)

Mindennek figyelembevételével az alkotmányértelmezési indítvány nyomán eldöntésre váró alapkérdés az volt, hogy az Alkotmány által szabályozatlanul hagyott probléma megoldható-e az alkotmányértelmezés keretei között, avagy jogi szabályozásra: az adott esetben az Alkotmány kiegészítésére van szükség.

Mi - a határozatban megfogalmazott többségi állásponttól eltérően - arra a szilárd meggyőződésre jutottunk, hogy az adott esetben kizárólag a jogi szabályozás nyújthat alkotmányjogi szempontból aggálytalan megoldást. Az alkotmányértelmezés keretei között ugyanis legfeljebb olyan általános következtetésekig lehet eljutni, hogy például a köztársasági elnök nem vonhatja el az Országgyűlésnek felelős Kormány személyi kiválasztási jogkörét és ezzel járó felelősségét, és ezért a kinevezési javaslat visszautasítása ritkán alkalmazható - mintegy „végső” - eszköz lehet, amelynek alkalmazására csak különösen nyomós okból kerülhet sor.

Minden arra irányuló törekvés, hogy tételesen meghatározzuk azokat az okokat, amelyek fennállása esetén a köztársasági elnök jogszerűen tagadhatja meg a kinevezési okmány aláírását, nem az alkotmányértelmezés, hanem az alkotmányozás fogalmi körébe tartozik, s így kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén.

Egyetértünk a határozat ama megállapításával, hogy az Alkotmány 29. § (1) bekezdése nem hatásköri szabály. E megállapításból azonban nem csupán az következik: a hivatkozott rendelkezésből nem lehet konkrét elnöki jogosítványokat levezetni, hanem az is, hogy nem lehet belőle levezetni az elnöki jogkör egyes elemeinek - az adott esetben a kinevezési jogkörnek - a szövegszerűen meghatározott korlátait sem.

A hivatkozott rendelkezés szerint „a köztársasági elnök... örködik az államszervezet demokratikus működése felett”. Ebből a szövegből a szótöbbséggel elfogadott alkotmánybírósági határozat azt a hatásköri korlátot vezette le, hogy a kinevezés vagy jóváhagyás megtagadása a köztársasági elnök részéről csak akkor alkotmányos, ha alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.

Feltéve, de meg nem engedve, hogy a 29. § (1) bekezdését mégis hatásköri

szabályként értelmezzük, abból messze nem csupán az idézett hatásköri korlát vezethető le. Épp ilyen mértékben összefüggésben áll a 29. § (1) bekezdésével az is, hogy „a kinevezés megtagadása csak akkor alkotmányos, ha a köztársasági elnök

- megítélése szerint a javaslat teljesítése nem áll összhangban az államszervezet működésének demokratizmusával”, vagy

- „arra a meggyőződésre jut, hogy a javaslat teljesítése veszélyeztetné az államszervezet demokratikus működését”, illetőleg

- „minden kétséget kizáró módon megállapítja, hogy a javaslat teljesítése megbénítaná a demokratikus államszervezet működését vagy abban másként el nem hárítható súlyos zavarokat idézne elő”.

A példaként idézett szövegváltozatok azonos mértékű kapcsolatban állnak az Alkotmány 29. § (1) bekezdésével. Mindegyik mellett és ellen lehet politikai érveket felhozni. Az azonban az alkotmányozásra jogosult Országgyűlés feladata, hogy politikai szempontok mérlegelése alapján válasszon az alkotmányjogi szempontból egyenértékű, de az elnöki jogkör szempontjából nagy különbséget mutató szövegváltozatok közül. Az is nehezen magyarázható, hogy az alkotmánybírói határozat az Alkotmány 29. § (1) bekezdését önkényesen kétfelé bontja, s e bekezdés második fordulatából levezet egy hatásköri korlátot, míg a bekezdés első fordulatát teljesen figyelmen kívül hagyja. Ha ugyanis az említett rendelkezés hatásköri szabály vagy annak forrása lenne, mindkét fordulatát azonos súllyal kellene kezelni, s ebből okszerűen következnek a kinevezés megtagadásának joga olyan esetben, ha a javaslat teljesítése a nemzet egységét súlyosan veszélyezteti.

Am újólag és nyomatékosan hangsúlyozzuk: mindez nem az alkotmányértelmezés, hanem az alkotmányozás tárgykörébe tartozik.

Mivel pedig az Alkotmánybírósnak nincs felhatalmazása az alkotmányozásra, szakmai meggyőződésünket - amely alkotmánybírói eskünkhöz híven álláspontunk kialakításánál egyedül irányadó lehet számunkra - e különvéleményben juttatjuk kifejezésre.

Budapest, 1991. szeptember 23.

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

*Dr. Ádám Antal, dr. Herczegh Géza, dr. Lábady Tamás,
dr. Tersztyánszky Ödön alkotmánybírák párhuzamos véleménye*

Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkezésében és indokolásában foglaltakkal egyetértünk.

1. Az indítványokra írásban tett észrevételek - a határozatban ismertetetten túl - azt az álláspontot is tartalmazták, hogy az alkotmányértelmezésnek az adott ügyben a lehető legszorosabban kell kötődnie az Alkotmány szövegéhez; a szövegből közvetlenül nem következő, vagyis a kiterjesztő értelmezés lényegében alkotmánymódosítást jelentene, erre pedig kizárólag az Országgyűlés hivatott.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § g) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése. E hatáskör eljárási részét szabályozó 51. § az értelmezés módjára és szempontjaira nézve nem ad útbaigazítást. E §-hoz fűződő miniszteri indokolás csupán rámutat arra, hogy az Alkotmány értelmezése általában a konkrét esetekkel kapcsolatos, a gyakorlatban azonban egyes rendelkezések absztrakt értelmezésének szükségessége is felmerülhet.

3. Az Alkotmánybíróságnak absztrakt alkotmányértelmezési hatásköre az Alkotmány rendelkezései tartalmának hiteles kifejtését, valamint az egyes rendelkezések közötti összefüggések kimutatását jelenti az Alkotmány hatályos szövege alapján és abból a feltételezésből kiindulva, hogy miként a jog az Alkotmány is egységes és ellentmondás nélküli rendszer. Valamennyi rendelkezésének megállapítható célja és értelme van, közöttük sem ellentmondás, sem pedig alkotmányjogi kérdések eldöntését meghíúsító hézag nem lehet. Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az Alkotmányban egyébként bennerejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit. Az Alkotmánybíróság a hatáskörébe utalt értelmezési jogkör gyakorlása révén tehát megismerő és értékelő műveletet végez, az alkotmány-szövegben foglalt alkotmánytartalmat állapítja meg. E feladat teljesítése pedig kifejezetten hatáskörébe tartozik. Ennek során támaszkodik a jogtudományban és a joggyakorlatban ismert nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti értelmezési módszerekre.

4. A vizsgált indítványok az Alkotmánybíróság 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában megállapított feltételeknek megfelelnek. Az alkotmányi rendelkezések tartalmának kifejtéséhez megfelelő alapul szolgált szövegük és egymáshoz való viszonyuk, a vizsgált rendelkezésekkel kapcsolatba hozható más alkot-

mányi elvek és előírások tartalma, továbbá ezek összefüggései, végül pedig a Parlamentnek felelős kormányzati struktúra, amely az Alkotmány egészéből és egyes rendelkezéseiből egyértelműen kirajzolódik. Az Alkotmánybíróság határozata meghozatalánál e keretek között maradt, és ezeknek az elveknek megfelelően járt el.

Budapest, 1991. szeptember 23.

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön s. k.
alkotmánybíró

*Dr. Szabó András és Dr. Zlinszky János alkotmánybíró
párhuzamos véleménye.*

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügygel kapcsolatban el kellett döntenie, létezik-e alkotmányos jogállamban alkotmányossági joghézag. Elvileg lehetséges-e, hogy az államhatalom egyes részleteiben nem nyugszik alkotmányos szabályon, hanem annak gyakorlására a hatalmat gyakorlók közötti eseti megegyezések által a jövőben kialakítandó „szokásjog” is irányt adhat; ez annyit jelentene, hogy az Alkotmányt nem a törvényhozás letéteményese, az Országgyűlés hozza, alakítja és módosítja kétharmados többséggel, nem is - kivételes esetben - a népakarat közvetlen megnyilvánulása, hanem a hatalom gyakorlója is.

Az Alkotmánybíróság a szigorú nyelvtani jogszabályelemzés alapján mondhatná, hogy valamely, az államszervezetet alapjaiban érintő kérdésben, vagy az állampolgárok alapvető jogait érintő kérdésben az Alkotmány nem ad eligazítást; joghézag áll fenn. Am ebben az esetben éppen alapvető feladatát tagadná meg. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező hatáskörének az a célja, hogy az alkotmányos rend zártságát biztosítsa. Az Alkotmány az államhatalom letéteményeseitől független, ezzel a hatalommal nem rendelkező, választott testületre bízva a jogrend zártságának, belső összhangjának biztosítását: ezzel kívánja elérni, hogy az alkotmányos hatalommal rendelkező, a törvénynek alávetett tényezők között a hatalmi súrlódás elkerülhető, az állampolgárok jogbiztonsága pedig teljes legyen.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány zárt rendet alkot az államhatalom gyakorlására: egyetlen tényező sem rendelkezik kizárólagos, ellenőrzés nélküli hatalommal. A jogállamban a közhatalom gyakorlásának

szigorúan és egyértelműen meghatározott rendje van, az egyéni szabadságjogok lehető legtágabb védelme mellett.

Az Alkotmánybíróság az érvényes alkotmány szövegének értelmezése során egy „láthatatlan alkotmány” tételeit is figyelembe veheti. Magyarországon régi hagyománya volt az alkotmányos szokások tiszteletének. Am ahhoz, hogy a szokás normatív legyen, hogy joggá váljék, szükséges egyrészt, hogy már hosszú idő óta folyamatosan és békésen érvényesüljön; tartalma egyértelműen megállapítható legyen; megfeleljen a jogrendszer általános elveinek. Külső feltétele a szokás jogkénti elfogadásának, hogy állami elismerést nyerjen: vagy a jogalkotó, vagy a jogalkalmazó fogadja el, rögzítse és tegye egyértelművé. Az Alkotmánybíróság eddigi döntései során soha sem lépte át ezt a határt: ha nem tudott az alkotmány értelmezésénél magának az alkotmánynak vagy a jogrendszer egészének elfogadott elveiből kiindulni, úgy megállapította, hogy az elébe vitt kérdés a jogalkotóra vár.

Az alkotmányos jogállam elengedhetetlen jellemzője, hogy az államhatalom letéteményeseiről az Alkotmány egyértelműen rendelkezék. Közhatalom csak törvényen alapulhat. Ezen a területen nem lehet joghézag, az ellentmondana a magyar államiség alkotmányban meghatározott jellegének. Nincs mód arra, hogy az Alkotmány értelmezendő szakaszainak a hatalom letéteményesei egymás közti megállapodásával alakuljon ki gyakorlatban az elfogadott értelme. Az Alkotmánybíróság köteles a közhatalom határait és gyakorlásának módját az érvényes Alkotmány alapján kifejteni; ha a törvényhozás a kifejtés alapján meghatározott alkotmánymagyarázattal nem ért egyet, alkotmánymódosítással adhat az Alkotmány érintett szakaszainak más tartalmat, mint amelyet azokból az Alkotmánybíróság értelmezéssel levezet.

Az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenységével az alkotmányos rend érvényesülését szolgálja, de az Alkotmánybíróság, amint már kifejtette, nem tekinti magát az Alkotmány sem egyedüli, sem kizárólagos értelmezőjének és védelmezőjének. A maga hatáskörében a köztársaság elnöke, mint az állam feje, ugyancsak az alkotmányos rend őrzője és biztosítója. Amint az Alkotmánybíróság a jogszabályok belső összhangjának őrzője, a köztársasági elnök az államhatalom szervei egyes fontos cselekményei, megnyilvánulásai alkotmányosságának fő őre; azzal is, hogy bizonyos fontos döntésekhez a végső érvényességet megadja, azzal is, hogy bizonyos esetekben a törvényesség betartására vagy megvalósítására vonatkozó indításokat ad.

Sem az Alkotmánybíróság, sem a köztársaság elnöke nem felelős a politikai hatalomnak: csak az Alkotmánynak, a törvénynek vannak alávetve. Ezért nem is rendelkeznek aktív politikai hatalommal, alkotmányos keretek közötti cselekvési - mérlegelési szabadsággal. Célszerűségi, hasznossági, anyagi szempontok kívül esnek döntéseik körén. A napi politika szempontjain, törekvésein és engedményein felül állnak. Függetlenek, nincs politikai, csak jogi felelősségük, döntéseiket saját törvényes meggyőződésük szerint hozzák. Viszont az Alkot-

mányt, a törvényt olyan esetben is kötelesek döntésük alapjául elfogadni, mikor egyéni, emberi lelkiismeretük, meggyőződésük mást, többet vagy kevesebbet sugallna. Átaluk az alkotmányos alapon álló törvény szól.

Minden olyan törekvés, amely politikai felelősséggel járó döntéseket a köz-társasági elnökre, az Alkotmánybíróságra, vagy a bírói szervezetre kívánna hárítani, ellenkezik a jogállamiság alkotmányos elvével; aki bár legjobb indu-lattal vagy bizalommal is, politikai ellenőrzésre kívánná e szerveket felhasznál-ni, alkotmányos súlyuk és méltóságuk ellen vét. Ez a - Alkotmányból levezetett - meggyőződés hatja át és sugallta az Alkotmánybíróság jelen döntését.

Budapest, 1991. szeptember 23.

Dr. Szabó András s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 953/G/1991/4.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 103. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló, többször módosított 1989.évi XLV. törvénynek az 1990.évi CII. törvény 17. §-ával megállapított 34. § (1) bekezdés d) pontjából a „... a havi 300 forintot meg nem haladó része „ szövegrész alkotmányellenes, ezért azt 1991. január 1-ig visszamenőleges hatállyal megsemmisíti.

A 34. § (1) bekezdés d/ pontját 1991. január 1-től az alábbiak szerint kell alkalmazni:

„A munkavállalói érdekképviselőt ellátó szervezet részére az adóévben befizetett (levont) tagdíj;”

Ezt a határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az indítványozók a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló módosított 1989.évi XLV. törvénynek (továbbiakban Jtv.) az 1990. évi CII. törvény 17.§-ával megállapított 34.§. (1) bekezdés d/ pontjából a „ havi 300 forintot meg nem haladó része „ megszorító rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és - három indítványozó kivételével - 1991. január 1-ig visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérték

A rendelkezés alkotmányellenességét az indítványozók abban látják, hogy az az Alkotmány 70/A.§ (1) bekezdésébe ütköző megkülönböztetést eredményez a munkavállalók és az (egyéni) vállalkozók között azzal, hogy eltérő mértékű adókedvezményeket biztosít az érdekképviselői szervezeteik részére fizetett tagdíj (hozzájárulás) tekintetében. Növelve ezzel a munkavállalók és a vállalkozók (munkáltatók), illetve az érdekeiket képviselő szervezetek között az anyagi erőforrások terén egyébként is meglévő különbségeket, ami a munkavállalói oldal

számára további esélyegyenlőtlenségek kialakulásához vezet. Mindezek lényegesen megnehezítik a munkavállalói érdekképviselői szervezetek tevékenységét az Alkotmány 4. és a 70/C. §-ban megfogalmazott feladatok eredményes megvalósításában.

Véleményük szerint a rendelkezés nincs összhangban az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdésében foglaltakkal sem.

Az Alkotmánybíróság felkérésére a pénzügyminiszter kifejtette álláspontját az indítványokkal kapcsolatban és annak a véleményének adott hangot, hogy a kifogásolt rendelkezés nem tartalmaz megkülönböztetést és az megfelel az Alkotmánybíróság 24/1990. (XII.8.) ÁB határozatában foglaltaknak. Megítélése szerint a munkavállalói érdekképviselőt ellátó szervezetek részére befizetett tagdíj, illetőleg az egyéni vállalkozó által az érdekképviselői szervek fenntartásához nyújtott hozzájárulás és tagdíj nem azonos fogalmak, tekintettel a kétféle jövedelemtípus teljesen eltérő adózási szabályaira.

II.

1. Az Alkotmány 4.§-a szerint a szakszervezetek és más érdekképviselők védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit.

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

A (3) bekezdés azt tartalmazza, hogy a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

2. Az Alkotmánybíróság 9/1990.(IV.25.) AB határozatában megállapította, hogy az adózás szempontjából a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos. A megkülönböztetés arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A 21/1990. (X. 4.) AB határozatában kimondta, hogy ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamelyik csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve ha az eltérésnek alkotmányos indoka van.

Az Alkotmánybíróság a 24/1990. (XI. 8.) AB határozatában leszögezte, hogy szakszervezetek kitüntetett szerepet játszanak az Alkotmány 70/C.§-ában foglalt gazdasági érdekek védelme, valamint a sztrájkjog gyakorlása terén. E funkciójuk közvetlenül kapcsolódik az Alkotmány preambulumban szereplő szociális piac-

gazdaság megvalósításához. Ennyiben a szakszervezetek léte és működése a tagok magánérdekein túlmutató közérdeket is szolgál. Ez a körülmény indokolhatja a szakszervezeti tagdíjak adójogi szempontból megkülönböztetett kezelését.

E határozatával az Alkotmánybíróság 1990. december 31-ei hatállyal megsemmisítette a Jtv. - önmagában nem alkotmánysértő - 34.§ (1) bekezdés e/ pontját, mert csak így tudta megszüntetni a munkavállalók szakszervezeteken kívüli szervezetei eltérő szabályozásából fakadó alkotmányellenes állapotot. Ugyanakkor megjegyezte, hogy a vizsgált alkotmánysértés kiküszöbölése a jogalkotó részéről történhetne az adókedvezménynek valamennyi munkavállalói érdekképviselői szervezetre való kiterjesztésével.

III.

Az Alkotmánybíróság eljárása során azt vizsgálta, hogy a Jtv. általa megsemmisített 34.§ (1) bekezdés e/ pontja helyébe lépett rendelkezés megvalósít-e a munkavállalók és az (egyéni) vállalkozók között megkülönböztetést, és ha igen akkor ezt alkotmányos indokok alátámasztják-e. Vizsgálta továbbá, hogy az új rendelkezés mennyiben érinti a munkavállalói és a vállalkozói (munkáltatói) érdekképviselőket ellátó szervezetek közötti esélyegyenlőséget.

Az indítványok megalapozottak.

A Jtv. 34.§ (1) bekezdés e/ pont helyébe az 1990. évi CII.törvény 17.§-ával megállapított d/ pont lépett amely a következőket tartalmazza:

” a munkavállalói érdekképviselőket ellátó szervezet részére az adóévben befizetett (levont) tagdíjnak a havi 300 forintot meg nem haladó része ”

A Jtv. hatálya alá tartozó egyéni vállalkozók a 19.§ (1) bekezdés, valamint a törvény 1. számú melléklete III/4. pont 10. francia bekezdése alapján az érdekképviselői szervek fenntartásához nyújtott hozzájárulás és tagdíj összegét - felső határ nélkül - költségként elszámolhatják.

A vállalkozási nyereségadóról szóló többször módosított 1988. évi IX. törvény (továbbiakban: Vtv.) 7.§ (1) bekezdés b/ pontja szerint az adóalany (a Vtv. hatálya alá tartozó egyéni vállalkozó és a gazdálkodó szervezetek meghatározott köre együtt) a vállalkozási tevékenységével összefüggő érdekképviselőket, egyesület tagjaként fizetett tagdíjat, fenntartási hozzájárulást, valamint az egyesülés működési költségeihez nyújtott hozzájárulás összegét költségként - felső határ nélkül - elszámolhatja.

E két utóbbi hatályos rendelkezés megfelel az 1990. évi szabályozásnak. Eleget tett a jogalkotó a korábbi rendelkezést megsemmisítő alkotmánybírósági határozatnak miután valamennyi munkavállalói érdekképviselői szervezetre kiterjesztette az érintett adókedvezményt. Az összjövedelemből levonható tagdíj mértékét havi 300 forintban szabta meg, míg ebben a vonatkozásban előzőleg felső határt nem állapított meg.

IV.

Az érdekérvényesítő képesség szoros összefüggésben áll a szervezethez és a létrehozott érdekképviselői szervezet működőképességével. Ez utóbbinak központi eleme az igénybevehető anyagi alapok, amelyek legfontosabb forrása a tagok által befizetett tagdíj (hozzájárulás).

Az Alkotmánybíróság abból a tényből, hogy a jogalkotó az érintett kérdés 1991. évi szabályozását úgy alakította ki, hogy a tagdíj (hozzájárulás) adómentességével összefüggő mértékét csak a munkavállalók esetében korlátozta, azt a következtetést vonja le, hogy ezzel a vállalkozók (munkáltatók) felé a pozitív diszkrimináció eszközével élt. A vállalkozók (munkáltatók) által fizetett tagdíj (hozzájárulás) költségkénti elszámolása az adóalap ezen összegekkel való csökkentését jelenti, vagyis lényegét tekintve adókedvezmény.

Bár a kedvezmény valóban a munkavállalói és a vállalkozói (munkáltatói) jövedelemszerzés és adófizetés eltérő sajátosságaihoz igazodó szabályok révén realizálódik, de összességében a vállalkozók (munkáltatók) részére kedvezőbb eredményre vezet. Az Alkotmány 4.§-a alapján a munkavállalókat és a vállalkozókat érdekeik képviseletében nem illeti meg több jog, mint a másik felet. E szándékosan kialakított egyensúly megbontásától, de még veszélyeztetésétől is tartozkodnia kell a jogalkotónak.

Az Alkotmánybíróság tisztában van azzal a körülménnyel, hogy számukból eredően a vállalkozókra (munkáltatókra) egyenként objektíve nagyobb teher hárul érdekképviselőik fenntartásában, működtetésében. Ebből következően a hivatkozott alkotmányos rendelkezéseket sértene, ha a jogalkotó összecszerülésében azonos mértékű tagdíjat (hozzájárulást) kedvezményezne mind a munkavállalói, mind pedig a vállalkozói (munkáltatói) oldalon.

A már idézett 9/1990. (IV.25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy adózás szempontjából a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden megkülönböztetés tilos, és a már szintén idézett 21/1990. (X.4.) AB határozatában pedig kimondta, hogy a megkülönböztetés tilalmába ütközik, ha az adott szabályozási koncepción belül eltérő szabályozás vonatkozik valamelyik csoportra, kivéve, ha az eltérésnek alkotmányos indoka van.

A vizsgált kérdésekben központi elem annak megállapítása, hogy a szabályozási koncepció szempontjából mit kell csoportnak tekinteni. Az Alkotmány 4.§-ával kapcsolatban kifejtettekben következik, hogy az indítvány tárgyává tett adókedvezmény szempontjából azonos csoportba tartoznak a munkavállalók és a vállalkozók (munkáltatók), még akkor is, ha ezek a kedvezmények nem egy törvényben jelennek meg. Meghatározó jelentőségű csoportképző ismérv - közös nevező - az egyenlő mértékű érdekképviselői jog.

A vállalkozók (munkáltatók), egyenként ugyan az érdekképviselői szervezet fenntartásából nagyobb terheket kényszerülnek vállalni, mint a munkavállalók,

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtási jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet 8. §-ában, 91. § (2) bekezdésében, 100-102. §-aiban, 103. § (1) bekezdésében, (2) bekezdése a/-b/ pontjaiban és (3) bekezdésében, 106. § (1) bekezdésében, továbbá a törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 14/1979./IX.17./ IM rendelet 69. §-ában és 72. §-ában foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat és megsemmisítésükre irányuló kérelmeket elutasítja.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a hivatkozott törvényerejű rendelet 17. § (1) bekezdésének „az állam, az állami szerv, intézet, intézmény, vállalat /a továbbiakban: állami szerv/, a szövetkezet, szövetkezeti szerv és vállalat /a továbbiakban: szövetkezet/, mindezek jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulásai /a továbbiakban: társulás/, valamint a társadalmi szervezet és vállalata /a továbbiakban: társadalmi szervezet/ javára” vonatkozó szövegrésze, továbbá a 68. § (4) bekezdésében, 89. § (3) bekezdésében és 103. § (2) bekezdésének c/ pontjában foglalt rendelkezések, valamint a 105. § d/ pontjának első szava (“társadalmi”), g/ pontja (“pénzintézettel szemben fennálló tartozás”), j/ pontjának „az állammal és a gazdálkodó szervezetekkel szemben fennálló” szövegrésze, k/ pontja (“az állammal és a gazdálkodó szervezettel szemben fennálló egyéb tartozás”) l/ pontjának első szava /„magánszemélynek”/ és m/ pontjának első szava /„a magánszemély”/ „és a magánszeméllyel szemben fennálló lakbértartozás” szövegrésze, úgyszintén a 107. § (3) bekezdésében, a 108. § (2) bekezdésében és a miniszteri rendelet 52. § (2) bekezdésében foglalt előírások alkotmányellenesek, ezért e jogszabályhelyeket megsemmisíti.

Fentiek szerint az 1979. évi 18. törvényerejű rendelet 17. § (1) bekezdése és 105. §-a - e határozatnak a hivatalos lapban való közzé-

tétele napjától - a következő szöveggel marad hatályban:

„17.§ (1) A közjegyző végrehajtási záradékkal látja el a pénzfizetési kötelezettséget megállapító kötelezvényt vagy egyéb nyilatkozatot, ha

a/ a kötelezvényt, nyilatkozatot közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalták,

b/ az okiratban fel van tüntetve a jogosult és a kötelezett neve, a kötelezettség összege, jogcíme és a teljesítési határidő, továbbá

c/ maga az okirat tartalmazza azt, hogy az okirat alapján végrehajtásnak van helye.”

„105. §. Ha a befolyt összeg nem fedezi az összes követelést, a kielégítési sorrend - a törvényerejű rendelet 107. §-a szerinti kivételeket is figyelembe véve - a következő:

a/ gyermektartásdíj és szüléssel kapcsolatos költség,

b/ egyéb tartásdíj és eltartásra irányuló járadékszerű szolgáltatás,

c/ munkabér (munkadíj) iránti követelés,

d/ tulajdonban okozott kár- és leltárhiány megtérítése,

e/ a bírósági és a szabálysértési eljárásban az adóssal szemben megállapított, az állam javára fizetendő összeg, a vagyonekbevételekből eredő követelés,

f/ adó, illeték és más köztartozás,

g/ h/ a munkáltató (szövetkezet) és a társadalombiztosítási szerv által az adósnak jogalap nélkül kifizetett összeg,

i/ az olyan természetbeni juttatás térítési díja, amelynek a kiszolgáltatása vagy igénybevétele kötelező,

j/ lakbér (helyiség-, területbér), a vele egy tekintet alá eső tartozás, a lakáshasználati díj és a lakásszövetkezeti közös költség,

k/ l/ a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése,

m/ gazdasági tevékenység igénybevételeiből eredő tartozás,

n/ az adóst terhelő egyéb tartozás.”

Az Alkotmánybíróság a 14/1979. /IX.17./ IM rendelet 6. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló eljárást megszünteti.

E határozatot a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

INDOKOLÁS

I.

A bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet /továbbiakban: Vht./, valamint a végrehajtásáról szóló 14/1979. /IX.17./ IM rendelet

/továbbiakban: Vhr./ a rendelkező részben felsorolt szakaszait és bekezdéseit több indítványozó alkotmányellenesnek tartja. Véleményük szerint az idézett jogszabályhelyek „sértik elsősorban az Alkotmánynak a tulajdoni formák egyenjogúságára vonatkozó kötelező elvét, másrészt az adózás rendjéről szóló törvény alapelveit.” Kifogásolják, hogy a Vht. „külön kiemeli az un. gazdálkodó szervezetet”, velük szemben magánszemély ingó- és ingatlanvégrehajtást nem indíthat, a végrehajtási procedúra alól kivonván azokat az eszközöket, amelyek az ilyen szervezetek „gazdálkodásához szükségesek.”

Ennek folytán a kivételezett „gazdálkodó szervezet ellen végrehajtás kérése” foglalat csak addig folytatható, amíg az a szervezet tevékenységének folytatását nem gátolja.” Ilyen korlátozás a magánszemélyek és társaságaik esetére nincs magállapítva. A „vállalkozási tevékenységet folytató magánszemélyek és azok gazdálkodó szervezetnek nem minősülő társaságainak tagjai - tehát - tartozásaikért gyakorlatilag teljes magánvagyonukkal felelnek.” Úgy vélik továbbá, hogy a végrehajtás során befolyt összeg kifizetésének - a hátrább álló követeléseket az előbb álló követelések javára kizáró - sorrendje ugyancsak sérti „az alkotmányos tulajdoni egyenlőséget.” „A köztartozások első helyen való feltüntetése pedig a korábbi pártállami rendszer maradványaként él tovább”. Egyik indítványozó utal arra is, hogy bár „az államnak (önkormányzatoknak) az adók behajtására” nem lehetnek különleges eszközei, nem szabad ezért lehetővé tenni, hogy „más követelések végrehajtásának eredményessége esetén az adóhivatal elorozza ezen jogosult elől a végrehajtás alá vont vagyontárgyat, követelést.”

Indítványozók felfogása szerint a kifogásolt és a rendelkező részben idézett jogszabályhelyek sértik az Alkotmány 9. § (1)-(2) bekezdését, a 70/A. és 70/I. §-át, mert nem részesítik a magántulajdont a köztulajdonnal egyenlő védelemben, gátolják a gazdasági versenyszabadságot, esélyegyenlőtlenséget regisztrálnak, s nem biztosítják a közterhekben való arányos hozzájárulást.

II.

1.) Az indítványok részben megalapozatlanok.

A Vht. 8. § (1) bekezdése valóban kimondja, hogy az állam s a hivatkozott gazdálkodó szervezetek a végrehajtható pénzkövetelést egymással szemben un. azonnali beszédési megbízással érvényesíthetik. Ez azonban technikai egyszerűsítő előírás, alkotmányellenes egyenlőtlenséget nem tartalmaz. Ugyanez a bekezdés ugyanis minden, a beszédési megbízási forgalomba bekapcsolt más bankszámlatulajdonosra kiterjeszti ezt az érvényesítési lehetőséget. (A pénzforgalomról szóló 4/1986. (XII.28.) MNB rendelkezés 1987. január 1-jétől a belföldi jogi személyek és magánszemélyek - ideértve ezek társaságait - részére is biztosítja a beszédési megbízás alkalmazási rendszerébe való szabad bekapcsolódás lehetőségét.) A (2) bekezdés pedig nem korlátozza a végrehajtást az azonnali beszédési megbízás pénzügyi technikai intézményére, hiszen úgy sza-

bályoz, hogy ha a beszédési eljárás nem vezet eredményre, ingó- és ingatlanvégrehajtásnak is helye van.

A Vht. 91. § (2) bekezdése az ingatlanárverések esetében kivételt enged meg az ingatlannyilvántartásba bejegyzett és a törvényen alapuló haszonélvezeti jog változatlan - az árverési vevőt terhelő - átvezetését illetően, ha azt az önkormányzat, mint adóhatóság az ingatlant egyébként terhelő adótartozás behajtása végett úgy kívánja. A köztartozások behajtásának bizonyos mértékű elsőbbsége alkotmányos megengedettsége mellett, a tiszta telekkönyvi állapot megteremtésének célszerűségére is figyelemmel, külön garanciát ad az alkotmányos megoldásra az az előírás, hogy „Ilyenkor a bíróság a haszonélvezeti jog fejében kártalanítást állapít meg, melyet a végrehajtás során befolyt összegből kell kielégíteni.” Alkotmány sértő rendelkezést ezért az Alkotmánybíróság e §-ban nem észlelt.

A Vht. 100-103. §-ának illetve a Vhr. 69. §-ának a gazdálkodó szervezet elleni - pénzfizetésre irányuló - végrehajtás részletszabályait előíró - indítványozók által - kifogásolt rendelkezéseit az Alkotmánybíróság véleménye szerint ugyan csak nem lehet alkotmány sértőnek tekinteni. E jogszabályhelyek nem tesznek különbséget emberi, állampolgári, állami vagy más gazdálkodó szervek alapjogai között. Egyrészt azokat a speciális pénzügyi-technikai eljárási kötelezettségeket rögzítik, amelyek csak a bankszámlatulajdonosokat - de azok mindegyikét egyenlő módon - érinthetik. Másrészt sajátos többletkötelezettségeket írnak elő a végrehajtást szenvedő állami költségvetési szervekre a felettes szerv végrehajtási helytállását, a gazdálkodó szervezetek vezetőire pedig a kiszabható pénzbírságot illetően. E végrehajtási intézkedések csak a megjelölt szervek és személyek ellen fogatosíthatók, mert működésük jellege indokolja ezeket az egyszerűsített és speciális végrehajtási cselekményeket, ugyanakkor nem diszkriminativak más jogi vagy természetes személyekkel szemben.

Vht. 106. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a sorrendben előbb álló követelés teljes kielégítéséig a hátrább álló követelést kielégíteni nem lehet. Indítványozók tévednek, amikor e rendelkezésben az alkotmányos tulajdoni egyenlőség - különösen az állam javára szóló - megsértését vélik felfedezni. Ha ugyanis a végrehajtás több követelés behajtására irányul, s a behajtott összeg nem fedezi a végrehajtást kérők valamennyi követelését, óhatatlanul vagy arányos kielégítési vagy sorrendi szabályozást kell alkalmazni. Az előbbi - az Alkotmánybíróság megítélése szerint - talán nagyobb, az utóbbi pedig kisebb, de elkerülhetetlen méltánytalanságot idézhet elő. A jogalkotó semmiképpen nem sérti azonban az alkotmányosság elvét, ha mérlegeli a különböző követelések fontosságát, jelentőségét, és kielégítési sorrendet állapít meg. Sőt, éppen az alkotmányos alapjogok érvényesülését segíti elő, amikor pl. első helyre az anyák védelmét és a gyermekek tartását (Alkotmány 66. § (2) bek., 67. § (1) bekezdés) szolgáló végrehajtást teszi, vagy pl. amikor az egyéb tartásdíj után harmadik helyen a munkabér iránti követelés (Alkotmány 70/B. § (2) bekezdés)

érvényesíthetését biztosítja. Az is alkotmányos követelmény, hogy a közhatalom jogszerű követeléseit - nem mint tulajdonost, hanem mint az általános közérdek (Alkotmány 2. § (2) bek., 5. § stb.) képviselőjét - adó-, illeték, más köztartozás, meghatározott eljárásokból eredő követelések tekintetében előnyösebb kielégítési sorrendbe helyezték a nem létfontosságú tartozásokkal szemben.

Ugyanez az érvrendszer indokolja a Vhr. 72. §-ában megjelölt köztartozások - az adóst terhelő egyéb tartozások [a Vht. 105. § n/ pont] körében - más követeléseket megelőző, az Alkotmánnyal nem ellentétes rangsorolását.

2.) Az indítványok részben megalapozottak.

A Vht. 17. § (1) bekezdése meghatározott állami szervek, szervezetek, mindezek társulásai, valamint társadalmi szervezetek javára egyszerűsített, un. közjegyzői végrehajtási záradékkal (Vht. 9. § b/ pontja) foganatosítható végrehajtást tesz lehetővé - egyébként megfelelően körülhatárolt - pénzfizetési kötelezettséget megállapító kötelezvény vagy egyéb nyilatkozat alapján. E kivételezés indokolatlanul sérti az Alkotmánynak a tulajdoni formák egyenjogúságát deklaráló 9. § (1) bekezdését és a törvény előtti jog- és esélyegyenlőséget biztosító 70/A. § rendelkezéseit. A szabályozás megkülönböztető volta nem a felsorolt szervek sajátos - csak rájuk vonatkoztatható - jellemzőire vezethető vissza, hanem a jogállamisággal össze nem egyeztethető diszkrimináció. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhelynek a kivételezett szervek javára szóló szövegrészét megsemmisítette, minden természetes és jogi személy számára megkülönböztetés nélkül lehetővé téve így a szakaszban foglalt végrehajtási lehetőséget.

A Vht. 68. § (4) bekezdése, 89. § (3) bekezdése és 103. § (2) bekezdésének e/ pontja ugyancsak indokolatlan megkülönböztetést tartalmaz az un. gazdálkodó szervezetek javára. Rájuk vonatkoztatva ugyanis egyrészt a végrehajtás határául szabja, hogy az a tevékenységük folytatását ne gátolja, másrészt mentesíti a végrehajtás alól a gazdálkodás célját közvetlenül szolgáló ingatlanukat, illetőleg cselekményre kötelezés esetén nem engedi alkalmazni velük szemben a karhatalmi kényszerítés lehetőségét. Ezzel szemben a vállalkozó magánszemélyek és ezek gazdálkodó szervezetnek nem minősülő társaságainak tagjai a végrehajtás során korlátozás nélkül, magánvagyonukkal is helytállani tartoznak, s meghatározott cselekmény elvégzésére karhatalommal is kényszeríthetők. Az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdését, valamint 70/A. § (3) bekezdését sértő diszkriminációt az Alkotmánybíróság akként szüntette meg, hogy a törvényhelyeket megsemmisítette.

A végrehajtás során befolyt összeg felosztási szabályait megállapító Vht. 105. §-a ugyancsak több - alkotmányellenes - megkülönböztető rendelkezést tartalmaz. A tulajdoni formák egyenjogúságát és egyenlő védelmét kifejező alkotmányi rendelkezéssel /Alkotmány 9. § (1) bek./ nem egyeztethető össze a társadalmi tulajdonban okozott kár- és leltárhiány megtérítésének (Vht. 105. §

d/ pont), a pénzintézettel szemben fennálló tartozásnak (g/ pont), az állammal és a gazdálkodó szervezettel szemben fennálló lakbér, s vele egy tekintet alá eső tartozásnak (j/ pont), valamint az állammal és gazdálkodó szervezettel szemben fennálló egyéb tartozásnak (k/ pont) a kielégítési sorrendben való előnyös megkülönböztetése. E diszkriminatív szavakat, pontokat illetve szövegrészeket ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette, egyenlő végrehajtási helyzetbe hozva ezáltal az állami és egyéb közületi tulajdont a magántulajdonnal. Az Alkotmánybíróság ezen döntése következtében tárgytalanná vált a bűncselekménnyel okozott kár magánszemélyek javára szóló (l/ pont) kiemelése, valamint a csupán magánszemélyek gazdasági tevékenységének igénybevételeből eredő tartozásnak és a magánszeméllyel szemben fennálló lakbértartozásnak (m/ pont) jogszabályban való megtartása. Ezért az Alkotmánybíróság az l/ pontból a magánszemélynek szót, az m/ pontból pedig értelemszerűen ugyancsak a magánszemély szót és a magánszeméllyel szemben fennálló lakbértartozás szövegrészt szintén megsemmisítette.

A Vht. 105. § többi pontja és a kielégítés sorrendje viszont nem alkotmányellenes. (A tartásdíj és a munkabér iránti követelés szükséges pozitív diszkriminációja és a közfeladatokat ellátó közhatalmi szervezetek végrehajtási igényei más igényekkel szembeni előbbre helyezése alkotmányos rendelkezésekre alapozott indokait e határozat előző II/1. fejezete tartalmazza. Egyebekben a sorrendiség indokoltságát indítványozók sem vitatták.)

Alkotmányosan nem indokolható meg a Vht. 107. § (3) bekezdésében foglalt az a rendelkezés sem, amely ingatlanvégrehajtás kapcsán az értékesítésből befolyt összegből a - bár közérdeket képviselő - közhatalmat jogszerűen megillető adók és illetékek minden más követelést megelőző kielégítését írja elő. Jogalkotói mérlegelés tárgya ugyan, hogy az ingatlanvégrehajtás során az értékesített ingatlanra kivetett adót és az átszállás után járó illetéket a bevételből közvetlenül levonja, a mérlegelés azonban nem terjedhet ki olyan széles körre, amely az ingatlan tulajdonosa, sőt volt tulajdonosa minden adójára elsőbbségi kielégítést rendel el. Ez a tágkörű kivételezés már sérti a Vht. 105. §-ában a törvényhozó által méltányosan ugyanakkor alkotmányosan is megállapított kielégítési sorrendet. Az Alkotmánybíróság új szabályt nem alkothat, ezért a Vht. 107. § (3) bekezdését megsemmisítette. A jogalkotó feladata, hogy a bírósági végrehajtási jogszabályok felülvizsgálata alkalmával a megsemmisített törvényhely pótlására esetleg szűkebb tartalmú, diszkriminációtól mentes rendelkezést hozzon.

A Vht. 108. § (2) bekezdése a biztosítási intézkedések, a Vhr. 52. § (2) bekezdése az ingatlanárverési előleg letétbe helyezése körében ugyancsak az Alkotmány 9. §-ába és 70/A. §-ába ütköző módon indokolatlan kedvezményekben részesíti az állami szerveket, szervezeteket, társulásokat és társadalmi szervezeteket. Ezért került sor e jogszabályhelyek megsemmisítésére is.

III.

Az Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkára azt közölte az Alkotmánybírósággal, hogy „a Vht. és a Vhr. megérett a felülvizsgálatra. Jogintézményei részben elavultak, részben nem működnek.” Mivel azonban az átfogó felülvizsgálat elvégzésére a jogalkotó és jogszabályelőkészítő szervek határidőt nem szabtak, az Alkotmánybíróság érdemi döntést hozott. Határozata a Magyar Közlönyben való közzététele napjától kezdődően a jogalkalmazásban nehézséget nem okozó további alkotmányellenes végrehajtási eljárásokat akadályoz meg.

A Vhr. 6. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványozói eljárást azért kellett megszüntetni, mivel - hogy az Alkotmánybíróság egy korábbi, a 46/1991. (IX. 10.) AB határozatával a Vhr 6. §-át - bár az új szabályozás kialakítására időt adva, 1992. június 30-i hatállyal - teljes egészében megsemmisítette.

Budapest, 1991. szeptember 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. Vörös Imre s. k.

alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.

alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 445/B/1991.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 107. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában, Dr. Ádám Antal, Dr. Kilényi Géza, Dr. Vörös Imre, Dr. Zlinszky János alkotmánybíráknak - a 841., 842. ponttal kapcsolatos - különvéleményével, meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság fegyveres erőinek a 6/1987. (X.15.) HM rendelettel kiadott szolgálati szabályzata 10/A. - 10/E. pontjaiban foglalt rendelkezések alkotmányellenesek; a szolgálati szabályzat e pontjait 1992. március 31 -ei hatállyal megsemmisíti.

A szolgálati szabályzat 841 - 842. pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasítja.

A Minisztertanács kinevezési jogköréről kiadott 1053/1977. (XII.31.) MT határozat és az ennek módosításáról szóló 1147/1989. (XII.5.) MT határozat vizsgálata tekintetében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti.

E határozatát az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. A fegyveres erők szolgálati szabályzatát (a továbbiakban : Szabályzat) - figyelemmel a honvédelemről szóló 1976. évi I. tv. 11. § (2) bekezdés rendelkezésére - a honvédelmi miniszter adta ki a 6/1987. (X.15.) HM rendelettel. A Szabályzatot azóta több ízben módosították, egyebek között a 7/1989. (XI. 10.) HM rendelettel (R.), amelynek az 1. § - a a Szabályzatot az alábbi 10/A. - 10/E. pontokkal egészítette ki:

”Az egyesülési jog gyakorlása.

10 /A. A katona a szolgálati helyen az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó politikai vagy egyéb célú társadalmi szervezetet (a továbbiakban: társadalmi szervezet) nem alakíthat, illetőleg már működő ilyen szervezet alap-szervezetét vagy más szervezeti egységét nem hozhatja létre. A szolgálati helyen párt vagy más társadalmi szervezet politikai állásfoglalása vagy nézete sem szóban, sem írásban nem terjeszthető.

10 /B. A katona a szolgálati helyen kívül társadalmi szervezetet alakíthat, illetőleg társadalmi szervezet tevékenységében szolgálati időn kívül részt vehet. Ennek keretében azonban az előjáró döntésével és magatartásával, a szolgálati viszonytal, illetőleg a katonai szolgálat teljesítésével bármilyen módon összefüggő vagy annak társadalmi megítélését célzó nyilatkozatot sem szóban sem írásban nem tehet. Ilyen kérdések megtárgyalását nem kezdeményezheti vagy abban nem vehet részt.

10 /C. A katona felhatalmazás nélkül egyik társadalmi szervezet számára sem végezhet politikai vagy katonai szakértői tevékenységet.

10 /D. A 10/B. pontban említett társadalmi tevékenység során a katona egyenruhában nem jelenhet meg, nem keltheti azt a látszatot, hogy véleménye, nyilatkozata, állásfoglalása vagy bármilyen más megnyilatkozása a fegyveres erők vagy annak személyi állománya véleményét vagy állásfoglalását tükrözi. A katona vagy katonákból álló szervezet a szolgálati előjáró felhatalmazása nélkül a Magyar Honvédség tevékenységét vagy személyi állományát érintő nyilatkozatot sajtó útján nem tehet közzé.

10 /E. A katonai szervezetek parancsnoka társadalmi szervezettel a 10/B. pontban említett kérdésekkel összefüggő tárgyalásba nem bocsátkozhat, a társadalmi szervezet ilyen kezdeményezését el kell hárítani. A tevékenységét és a szolgálat teljesítésének körülményeit illetően csak társadalmi szervezet legfelsőbb szervével, a külön rendelkezésben erre felhatamozott személyek folytathatnak. „

2. A Szabályzatnak a panaszokról, közérdekű bejelentésekről és javaslatokról szóló XII. fejezete - egyebek között - a következő rendelkezéseket tartalmazza:

” 841. A katona - a szolgálati viszonyával összefüggő rendelkezésekben meghatározott, vagy a személyét érintő - egyéni jog-, vagy érdeksérelmének megszüntetése végett panaszt tehet. A katona személyesen és csak a saját nevében tehet panaszt. Ha többeket ért ugyanaz a jog- vagy érdeksérelmé, minden érdekelt egyénileg élhet panaszjogával. A panaszjog törvényes gyakorlásában senkit sem szabad korlátozni. 842. Tilos panaszt tenni :

- csoportosan, más, illetve mások nevében vagy küldöttség útján;
- alakzatban, őrségben, ügyeleti szolgálatban és kötött foglalkozások alatt.

Tilos a panasz előterjesztésére összebeszélni .

Nincs helye panasznak továbbá :

- a honvédelmi miniszter által személyesen hozott döntések ellen;
- a honvédelmi igazgatás körében hozott nem jogerős határozatok, valamint a bírósági úton felülvizsgálható határozatok ellen;
- ha a panaszra okot adó sérelemnek a panasz benyújtására jogosult tudomására jutásától számítva egy év eltelt;
- az egyszer már elbírált panasz felülvizsgálata során hozott előjáró parancsnoki döntés, illetőleg intézkedés ellen.”

II.

Az indítványozók a Szabályzat fent idézett rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.

Azzal érveltek, hogy az Alkotmány alapvető jogként deklarálja a véleménynyilvánítás (61. §), az egyesülés (63. §), a petíció benyújtásának (64. §), illetve az érdekvédelem megszervezésének (70/C. §) a szabadságát. E jogok érvényesülésének garanciájaként az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy alapvető jogokra vonatkozó szabályt csak törvény állapíthat meg, de a jog lényeges tartalmát még a törvény sem korlátozhatja.

A felsorolt rendelkezések miniszteri rendeletként szabályoznak alapvető jogokat és ezért - alaki okokból - alkotmányellenesek.

Tartalmában is alkotmányellenesek e rendelkezések, mert az alkotmányosan védett alapjogokat - az indítványozók álláspontja szerint - tartalmukban sértve korlátozzák.

III.

A honvédelmi miniszter - az Alkotmánybíróság zártkörű tárgyalásán képviselője útján is felszólalva - elismerte, hogy a Szabályzat, az indítványokkal érintetteken túl is, számos rendelkezést tartalmaz, amelyek alapvető jogokat szabályoznak illetőleg korlátoznak. A hatályos alkotmányos rendelkezések értelmében ez nem történhet rendeleti szinten. Egyebek között emiatt is új szolgálati szabályzat megalkotása szükséges, amelynél a jogalkotásra vonatkozó alkotmányos és egyéb rendelkezések figyelembevételével, törvényi szinten fogják rendezni az arra tartozó kérdéseket.

Álláspontja szerint az alapjogoknak a Szabályzat 10/A. - 10/E. pontjában foglalt korlátozásai a fegyveres erők különleges szolgálati viszonyai által indokolt mértéket nem lépik túl. A 841. és 842. pontban szabályozott un. panaszjog pedig az indítványokban felhozott alkotmányos alapjogokat nem sérti.

IV.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (ABtv.) 20. § -a értelmében az Alkotmánybíróság az indítvány alapján jár el.

Az indítványozók közölték azokat a jogszabályokat - a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett -, amelyeknek vizsgálatát kérték.

Az alkotmányellenesség vizsgálata ennek megfelelően a szolgálati szabályzatnak az indítványban megjelölt rendelkezéseire szorítkozott.

2. A Szabályzatot módosító 10/A. - 10/E. pontjait beiktató R. 1. §-a a katonai szolgálattal kapcsolatban olyan jogviszonyokat szabályoz, amelyekre az indítványban idézett alkotmányos alapvető jog közvetlenül vonatkozik. E rendelkezések meghozatalakor (1989. XI. 10.) már hatályban volt az Alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított 8. § (2) bekezdése, amely szerint az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat kizárólag törvény állapíthat meg. Az R. 1. §-a és az általa a Szabályzatba iktatott pontok ezért alaki okból alkotmányellenesek.

Vizsgálni kellett azt is, hogy a kérdéses jogszabálynak, az alaki okokon túl tartalmi (anyagi) alkotmányellenessége megállapítható-e. Az Alkotmánynak az 1990. évi XL. törvénnyel módosított - jelenleg hatályos - 8. § (2) bekezdése szerint törvény sem korlátozhatja az alapvető jog lényeges tartalmát.

Az 1976. évi 8. tvr. -rel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 22. cikke szerint:

”1. Mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetve azokhoz csatlakozzon.

2. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérköcs, vagy mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. E cikk nem akadályozza, hogy e jognak a fegyveres erők és a rendőrség tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.

Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. tv. 25. § (1) bekezdése szerint:

”A fegyveres erők és fegyveres testületek tagjaira vonatkozóan az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit és módját a szolgálati szabályzat határozza meg.”

Helytállóan hivatkoznak az indítványozók arra, hogy a fegyveres erők körében az egyesülési jognak a fokozott és kiemelt korlátozási lehetősége nem vezethet odáig, hogy az alapvető jog lényeges tartalma sérüljön.

Az R. 1. §-ával beiktatott szabálynak az a szövegezése: amely „politikai vagy egyéb célú társadalmi szervezet” alakításának kivételt sem engedő, teljes tilalmát jelenti, olyan mérvű korlátozás, amelynek az elérni kívánt céllal való arányossága,

elkerülhetetlen volta nem igazolható és ezért az alapvető jog lényeges tartalmát sérti.

A vizsgált rendelkezések tehát alaki jellegű alkotmányértéson túl tartalmi alkotmányellenességet is megvalósítanak.

3. Nem állapítható meg alkotmányellenesség az un: „panaszjoggal” kapcsolatos kifogásolt rendelkezésekben. (Szabályzat 841. - 842. pont)

Az Alkotmány az 1989. évi XXXI. törvénnyel való módosítása óta - alapvető jogként - tartalmazza azt a rendelkezést, hogy „...a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti” (57. § (5) bekezdés), illetve azt, hogy „...mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé” (64. §).

A Szabályzat 841. pontjában megfogalmazott „panaszjog”, a Szabályzat egyéb rendelkezéseivel, de különösen a „Panaszok, közérdekű bejelentések és javaslatok” - ról szóló XII. fejezet szabályaival összefüggésben értelmezve, a katonának a szolgálati viszonyával kapcsolatos jogorvoslati és panasztételi jogát tartalmazza.

A 842. pont részben a jog tartalmát, részben a jog gyakorlásának a feltételeit korlátozza .

A Szabályzatnak e pontjai megalkotásakor még nem voltak hatályban az Alkotmánynak az idézett rendelkezései; a megalkotással tehát alaki jellegű alkotmányértés nem történt.

Az indítványozók szerint a hatályos Alkotmányban írt alapjog sérelmét az jelenti, hogy a Szabályzat a panaszjog együttes (csoportos) és más nevében való gyakorlását tiltja, a gyakorlásra való előkészületekre is kiterjedően („Tilos a panasz előterjesztésére összebeszélni”) ; továbbá az is, hogy a miniszter döntése ellen a panaszt kizárja.

Az indítvány e körben nem megalapozott.

A szóban lévő alkotmányos alapjogok - a fentebb kifejtettek szerint - nem korlátozhatatlanok.

A szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a sajátos katonai függelmi viszonyok közepette tilalmakat indokolhat, amelyek a katonának a szervezeten belüli közösségi magatartására vonatkoznak. Éppen emiatt bizonyos magatartások csoportos tanusítása a katonai bűncselekmények körében súlyosabb minősítésű (pl. parancs iránti engedetlenség, zendülés, stb.). A speciális katonai életviszonyok körében e fokozott veszélyt jelentő magatartások megelőzése is indokolhat korlátozó szabályokat. A katonai szolgálati rend és a függelmi viszonyok elleni csoportos szembeszegülés kizárására és megelőzésére rendelt tilalmak azonban nem terjedhetnek odáig, hogy az érintett jog alapvető rendeltetésének

érvényrejtését meggátolják, mert ez az alapjog lényeges tartalmának korlátozása lenne.

A megvizsgált jogintézmény lényeges tartalma az a jogorvoslat, illetőleg panasztételi jog, amelynek alapvető rendeltetése a szolgálati viszonyral összefüggő jogsérelem elhárítása, orvoslása. Ennek eszköze a speciálisan hagyományos elnevezésű „panasz” előterjesztése. A csoportos, illetőleg a más nevében való előterjesztés lehetőségének megvonása nem zárja ki sem az orvoslás kiterjedését az érintett személyek teljes körére, sem magának az előterjesztésnek a lehetőségét. E korlátozás az eszközre vonatkozik, ez pedig - figyelemmel a vele szembeállítható érdekekkel - alkotmányossági szempontból elfogadható, az alapjog lényeges tartalmát nem érintő korlátozás.

A jogorvoslati jog, az Alkotmány 57. § (5) értelmében, „a törvényekben meghatározottak szerint” illeti meg a személyeket. Az a szabály, hogy a miniszter döntése ellen nincs panasznak helye, a jogorvoslati jognak az államigazgatási eljárás szabályaival összhangban hozott rendelkezés; alkotmányellenes korlátozást nem valósít meg.

A Szabályzat 841., 842. pontjainak megsemmisítésére irányuló indítvány ezért alaptalan.

V.

Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti (ABtv. 40. §).

Az ABtv. 43. §. (4) bekezdése szerint a 42. § (1) bekezdésében írt (azonnali) időponttól eltérően is meghatározható az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezése, ha ezt a jogbiztonság indokolja. A Szabályzat alkotmányellenes rendelkezéseket tartalmazó viszonylag jelentős terjedelmű részének azonnali megsemmisítése a fegyveres erők működését és ezáltal a jogbiztonságot veszélyeztetné. Ezért az Alkotmánybíróság az új jogszabály kibocsátásához szükséges későbbi időpontban határozta meg a hatályvesztést.

VI.

Indítványt nyújtottak be a Minisztertanács kinevezési jogköréről kiadott 1053/1977. (XII.31.) MT határozat és az ennek módosításáról szóló 1147/1989. (XII.5.) MT határozat alkotmányellenességének vizsgálatára is.

Eszerint: „A Magyar Néphadsereg parancsnokát és vezérkari főnökét ” a Minisztertanács nevezi ki.

Az 1990. április 3 -án hatályba lépett 1990. évi XXI. tv. 2. § -ában foglalt rendelkezés folytán a korábbi szabály hatálya megszűnt, a törvény ugyanis a kinevezés és felmentés jogkörét a köztársasági elnökre ruházta.

A tárgytalanná vált indítvány következményeként az Alkotmánybíróság e tekintetben az eljárást megszüntette.

Budapest, 1991. október 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.
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

Dr. Ádám Antal Dr. Kilényi Géza, Dr. Vörös Imre és Dr. Zlinszky János alkotmánybírók különvéleménye

A határozat indokolásának IV. fejezet 3. pontja idézi az Alkotmány 64. § - át, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése egyértelmű abban a vonatkozásban, hogy a kérelem vagy panasz előterjesztésére mindenkinek egyedül és másokkal együttesen is joga van. Ezt az alkotmányos jogot a Szabályzat 841. pontja nem korlátozhatja oly módon, hogy a katona csak saját nevében tehet panaszt, és ha többeket ér ugyanez a jog- vagy érdeksérelem, az érdekeltek csak egyénileg élhetnek panaszjogukkal. A Szabályzat 841. pontja alkotmányellenes a 842. pontnak azzal a részével együtt, amely szerint tilos panaszt tenni csoportosan, más, illetve mások nevében vagy küldöttség útján. Ez az alkotmányellenes megkötés a gyakorlatban akadályozza - vagy aránytalanul nehezíti - az Alkot-

mány 64. § - ában biztosított jog gyakorlását. A 841. és 842. pontok tilalmának fenntartásával az Alkotmánybíróság döntése logikai ellentmondást visz be a Szolgálati Szabályzatba. A szervezkedés lehetővé tétele és az "összebeszélés" tilalma nem fér össze. Ha pedig az új szabályzat a csoportos panaszt csak érdekvédelmi szervezeten belül engedné meg, ez diszkrimináció lenne a szervezeten kívüli katonák szempontjából. A katonai különleges szempontok biztosítására elégséges a Szolgálati Szabályzat 842. pontjának második fordulata, amely tiltja a panaszt "alakzatban, őrségben, ügyeleti szolgálatban és kötött foglalkozások alatt". A további korlátozást alkotmányellenesnek tartjuk.

Budapest, 1991. október 14 .

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 62/B/1990.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 116. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára benyújtott indítvány alapján Dr. Ádám Antal és Dr. Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményével meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény 51. § (2) bekezdés a/ és b/ pontjai alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó indítványt és megsemmisítésre irányuló kérelmet elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Indítványozó alkotmányellenesnek tartja az igazságügyminiszternek - a bíróságokról szóló törvény /továbbiakban Bsz./ által meghatározott - azt a feladatkörét, mely szerint „az igazságügyminiszter, a bírói függetlenség sérelme nélkül

a/ biztosítja a bíróságok működéséhez szükséges személyi és anyagi feltételeket,

b/ irányítja a bíróságok elnökeinek igazgatási tevékenységét, szabályozza a bírósági ügyvitel rendjét.”

Véleménye szerint kétség sem férhet ahhoz, hogy az Alkotmány önálló hatalmi ágként szabályozza a bíróságokat, így tehát a bíróságok nem tekinthetők az államigazgatás részének, az államigazgatás egyik ágát vezető igazságügyminiszternek ezért nem lehetnek alkotmányos jogosítványai a bíróságok tekintetében. Az indítványozó arra is rámutat, hogy az Alkotmány 37. § (2) bekez-

dése szerint a miniszterek csak az "alájuk rendelt szerveket" irányíthatják, már pedig a bíróságok nincsenek az igazságügyminiszter alá rendelve.

II.

Az indítvány nem megalapozott.

1. A bírói hatalom - amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól - az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, mely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról - törvényben szabályozott eljárás során - kötelező erővel dönt. A bírói hatalom tehát - amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik - döntően az ítékezésben ölt testet. Ezt fejezi ki az Alkotmány 50. § (3) bekezdése, melynek szóhasználata szerint „A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve.” E függetlenséghez nyújt garanciát az Alkotmány 48. § (1)-(3) bekezdése, kimondván, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét az Országgyűlés választja, helyetteseit és a hivatásos bírákat pedig a köztársasági elnök nevezi ki, továbbá azzal, hogy szigorú feltételekhez köti a bírák tisztségükből való elmozdítását.

2. A bírói hatalom érvényesítésének természetesen elengedhetetlen követelménye a személyi és tárgyi feltételek biztosítása. Az is szükséges, hogy a bírósági vezetők csak az e feltételekkel kapcsolatos - az ítékezést nem érintő - igazgatási tevékenységét összefogóan irányítsák és ellenőrizzék, valamint hogy a bírósági ügyvitel rendjét egységesen szabályozzák.

E követelmények és működési feltételek teljesítése nélkül a bírói hatalom érvényesülését is tartalmazó alkotmányos rend, s a törvények végrehajtása csorbát szenvedne. E feltételek megteremtése és folyamatos biztosítása azonban nem tartozik a bírói hatalom szükségképpen és kizárólagos jogosítványai közé. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés a/ és b/ pontja a Kormány feladatává teszi az - igazságszolgáltatás zavartalan működését is magában foglaló - alkotmányos rend védelmét és a törvények végrehajtásának biztosítását. A Bsz. 51. §-a, s az igazságügyminiszter feladat- és hatáskörét megállapító 41/1990. /IX.15./ Korm. rendelet 5. §-a pedig ezen alkotmányi előírást konkretizálja az igazságügyminiszternek a bíróságok működésével összefüggő igazgatási - egyébként egyre szűkülő - jogköre és felelőssége meghatározásával.

A bíróságok ítélező és igazgatási tevékenységét a kontinentális jogok is következetesen elkülönítik egymástól. A bírósági szervezet működési feltételeinek biztosítására a fejlett európai jogrendszerek az igazságügyminiszternek különböző jogosítványokat adnak. Nem helytálló az az érvelés, amely arra hivatkozással vitatja az igazságügyi igazgatás körében az igazságügyminisztert megillető irá-

nyitási jogkört, hogy a bíróságok nincsenek az igazságügyminiszternek alárendelve.

Az Alkotmány 37. § (2) bekezdése első mondatának utolsó tételét ugyanis nem szabad kiszakítani szövegkörnyezetéből. A teljes mondat úgy hangzik: "A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak a feladatkörükbe tartozó ágait és irányítják az alájuk rendelt szerveket". Helyes értelmezés szerint tehát a miniszterek nem csupán szervezet-, hanem tevékenységirányítást is végeznek, amely utóbbi független a szervezeti alá-fölérendeltségtől. Így pl. a tűzvédelem, a munkavédelem, a környezetvédelem, a közlekedésrendészet stb. jogszabályok segítségével történő központi irányítása szempontjából nem mérvadó a jogszabályok hatálya alá tartozó szervek és személyek szervezeti hovatartozása. Az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutat rá: a hatalmi ágak elválasztása nem jelenti egyszersmind a hatalmi ágak korlátozhatatlanságát. A demokratikus államszervezetnek ugyanis épp az a lényege, hogy a különböző hatalmi ágak egymás korlátaiként is jelentkeznek. Ekként pl. a bírói hatalomnak is vannak a végrehajtó hatalmat korlátozó jogosítványai és megfordítva. Az igazságügyi igazgatás a közigazgatás olyan - viszonylag önálló - szakterülete, amelybe nem csupán a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatok ellátása tartozik bele, hanem a bírósági határozatok intézményes végrehajtásáról való gondoskodás /ezen belül büntetésvégrehajtási szervezet irányítása, a pártfogói hálózat kiépítése/, szakértői hálózat és intézmények fenntartása, továbbá a közjegyzőkkel és az ügyvédekkel kapcsolatos igazgatási feladatok ellátása is.

3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott: nem feltétlenül alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, amely -a bírói függetlenség sérelme nélkül- bizonyos igazgatási feladat- és hatásköröket ad az igazságügyminiszternek a bírósági ítékezés személyi és tárgyi feltételeinek kialakításával kapcsolatosan. Mivel az indítványozó nem bocsátkozott a részletkérdések kifejtésébe, hanem általánosságban és teljes egészében kifogásolta az igazságügyminiszternek a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatait, az Alkotmánybíróság döntése az előbbi mondatban megfogalmazott alkotmányjogi állásfoglalásra vonatkozik. Az említett igazgatási feladatok körének meghatározását illetően a törvényhozónak az Alkotmány keretei között mérlegelési lehetősége van, s ennek gyakorlásánál igazgatásszervezési és célszerűségi szempontok is szerepet játszhatnak. A Bsz. megalkotása óta az igazságügyminiszter említett jogköre többször változott. Az Alkotmánybíróság e jogkör jelenlegi szabályozását a kifejtettek miatt nem tartja alkotmányellenesnek. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság nyomatékosan hangsúlyozza: korántsem ez az egyetlen, a hatályos Alkotmánnyal ellentétben nem álló szabályozási mód. Annak megítélése viszont már nem az Alkotmánybíróságra, hanem az Országgyűlésre tartozik, hogy az állam-

szervezet fejlődésének jelenlegi szakaszában - a hosszabb távra szóló fejlődési tendenciákat is figyelembe véve - alkotmányos szabályozási megoldás közül melyik az optimális.

Budapest, 1991. október 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

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Dr. Ádám Antal és Dr. Vörös Imre alkotmánybírók különvéleménye.

Egyetértve a határozat azon megállapításával, hogy a bírói hatalom önálló hatalmi ág, amely az ítélkezésben ölt testet, és amelynek érvényesülése kétségkívül megkívánja a végrehajtó hatalommal való bizonyos mértékű kapcsolatot, különvéleményünket az alábbiakban kívánjuk összegezni.

A hatalommegosztás és az ebből eredő bírói függetlenség elve olyan nagy jelentőségű alkotmányos elv, amelynek érvényesülése alkotmányos garanciák megfogalmazását kívánja meg.

A bíró függetlensége azt hivatott biztosítani, hogy a bírót semmilyen befolyás ne érhesse döntésének meghozatalában. E függetlenség leglényegesebb biztosítékai a hatályos szabályozás alapján:

- a bírói tisztség elnyerésének módja (Alkotmány 48. § (2) bekezdés),
- a bírák tisztségüket hivatásszerűen gyakorolják,
- szolgálati viszonyuk csak a bírósági szervezethez kötik őket (Bsz. 62.§),
- a bírót tisztségétől megfosztani, büntetőjogi felelősségre vonni csak a törvényben meghatározott módon lehet (Alkotmány 48. § (3) bekezdés),
- a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve,
- bíró pártnak tagja nem lehet, politikai tevékenységet nem folytathat (Alkotmány 50. § (3) bekezdés).

A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény (a továbbiakban: Bsz.) a bírósági szervezettel kapcsolatban az igazságügyminiszternek - korábban - kettős feladatot adott: részben a bíróságok központi igazgatását, részben a kormány igazságügyi politikájának a végrehajtását, azaz a bíróságok általános működése feletti felügyelet ellátását. Ez utóbbi során a minisztérium jogköre kiterjedt a bíróságok ítélkezési tevékenységének figyelemmel kísérésére, az ítélkezési gyakorlat elemzésére és értékelésére is.

Ez a megoldás - azaz az igazgatás és az általános működés feletti felügyelet összefonódása - az államhatalom egységes - a különböző hatalmi ágak viszonylagos önállóságát sem elismerő - felfogásán alapult.

Bár a Bsz. hangsúlyozta - és hangsúlyozza ma is -, hogy az igazságügyminiszter ezen jogainak gyakorlása a bírói függetlenség elvének érvényesülését nem sértheti, e jogok gyakorlása mégis tág teret nyújtott a végrehajtó hatalomnak a bíróságok életébe való erőteljes beavatkozásra. Ezen - a bírói függetlenség elvével ellentétes - helyzet megszüntetésének első lépése a bíróságok szakmai tevékenységével összefüggő igazságügy-miniszteri jogok (1989. évi XLII. törvénnyel történő) megszüntetése volt. Már ekkor rögzítették azonban, hogy a bírói függetlenség elvének töretlen érvényesülésével kapcsolatban a végleges megoldást a bírói önkormányzat szervezeti rendszerének teljes kiépítése jelentheti.

A Bsz. hatályos rendelkezései a bíróságok igazgatásával kapcsolatban biztosítanak hatáskört az igazságügy-miniszter részére.

A bírósági igazgatáson belül elvileg elkülöníthető a belső és külső igazgatás. A belső igazgatás az ítélkezési munka szervezésén túl magában foglalja a bírósági eljárásra és az ügyvitelre vonatkozó jogszabályok megtartásának ellenőrzését is. A külső igazgatás a bíróságok működése feltételrendszerének megteremtésére, és a bírósági vezetők igazgatási tevékenységének ellenőrzésére vonatkozik.

A végrehajtó hatalomnak érdemi beleszólása a bírói szervezet belső rendjének kialakításába, a bírák beosztásának, szolgálati helyük megváltoztatásának kérdésébe nem lehet.

Egyetértünk a határozattal annyiban, hogy nem szükségképpen alkotmányellenes az olyan törvényi szabályozás, amely bizonyos igazgatási feladat-, és hatásköröket ad az igazságügyminiszternek az autonóm bírósági szervezetet illetően, és hogy az igazgatási feladatok körének meghatározása a törvényhozó mérlegelési jogkörébe tartozik.

A bíróságok működéséhez szükséges személyi feltételek biztosítása (Bsz. 51. § (2) bekezdés a/ pont), illetve a bírósági vezetők igazgatási tevékenysége irányításának jelenlegi szabályozása (Bsz. 51. § (2) bekezdés b/ pont) azonban tág teret biztosít a végrehajtó hatalomnak - ez esetben az igazságügyminiszternek - a bíróságok életébe való erőteljes beavatkozásra, mégpedig e tekintetben alkotmányos garanciák nélkül. A bírói függetlenség elvére történő - a Bsz. 51. § (2) bekezdése bevezető mondatába foglalt - utalás ugyanis csupán általánosan meg-

fogalmazott elvi igénynek tekinthető, amely önmagában véve is megkivánná ezt követően a végrehajtó hatalom bíróságokkal kapcsolatos igazgatási jogosítványaira vonatkozó alkotmányos garanciák tényleges (a hatályos jogi szabályozás szerint azonban hiányzó) és tételes megteremtését. A bírói függetlenség tényleges és gyakorlati megvalósulása tehát (a végrehajtó hatalom igazgatási úton - a Bsz. szerinti jogosítványok felhasználásával történő - beavatkozási lehetőségei összefüggésében) nem alkotmányos garanciáktól, hanem csak és kizárólag a végrehajtó hatalom esetleges önmérsékletétől függ.

Az igazságügyminiszternek a Bsz. 51. § (2) bekezdés a/ pontja szerinti, a személyi feltételek biztosítására vonatkozó, valamint a Bsz. 51. § (2) bekezdés b/ pontja szerinti jogosítványai tehát sértik a bírói függetlenség alkotmányos alapelvét, ezért alkotmányellenesek.

Budapest, 1991. október 22.

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 696/B/1991.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 120. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz és jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése iránti egyesített indítványok tárgyában - dr. Kilényi Géza és dr. Schmidt Péter alkotmánybírók a határozat A/ rész 1. pontjára vonatkozó különvéleményével - meghozta a következő

határozatot.

A)

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága útján történő végérvényes elvonása alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 44. § (1) bekezdésének következő rendelkezése alkotmányellenes: „teljesen cselekvőképtelen jogosult helyett azonban - a gyámhatóság hozzájárulásával - a törvényes képviselő léphet fel.” Ezért az Alkotmánybíróság e rendelkezést 1992. évi március hó 31. hatállyal megsemmisíti.

A megsemmisítés folytán a törvény 44. § (1) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

”44. § (1) Az apaságnak és az anyaságnak, továbbá az utólagos házasságkötés hatályának bírósági megállapítását keresettel lehet kérni, s keresettel lehet megtámadni az apaság vélelmét is. A pert a jogosultnak személyesen kell megindítania.”

2. Az Alkotmánybíróság a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 43. § (5) bekezdése, továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 293. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat és e jogszabályi rendelkezések megsemmisítése iránti kérelmeket elutasítja.

B)

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Jánosi Antal budapesti lakos panaszolt ügyében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható. Ennek folytán a Budai Központi Kerületi Bíróság 2.P.XII.30.004/1984/66. számú részítéletét, továbbá a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 54.Pf. 25.286/1986/5. számú ítéletét - Jánosi Antal alperes apasága véelmét megdőntő részében - megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli az 1979. szeptember 15. napján Budapesten a IX. kerületben, Takács Alice Erzsébet anyától született és a születési anyakönyv 3223/1979 fsz. alatt bejegyzett László Antal utónevű gyermek vonatkozásában Jánosi Antal apaságának anyakönyvi visszaállítását.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS**A)****I.**

Jánosi Antal alkotmányjogi panaszával, továbbá az utólagos normakontrollra irányuló egyesített indítványokkal támadott, a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 43. § (5) bekezdése szerint az apaság véelmét a gyermek nagykorúsága elérésétől, a többi jogosult pedig a gyermek születéséről szerzett értesülése időpontjától számított egy év alatt támadhatja meg. A Csjt. 44. § (1) bekezdés második fordulata úgy rendelkezik, hogy a pert a jogosultnak személyesen kell megindítania, teljesen cselekvőképtelen jogosult helyett azonban - a gyámhatóság hozzájárulásával - a törvényes képviselő léphet fel.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) ugyancsak támadott 293. § (2) bekezdése szerint az apaság véelmét megdőntő ítélet ellen perújításnak nincs helye, ha az apaság véelmének megdőntését követően a gyermeket valamely személy teljes hatályú apai elismeréssel a magáénak ismerte el. Ugyanebben az esetben a törvényességi óvás folytán sem lehet az ítéletet az apaság véelmét megdőntő részében hatályon kívül helyezni.

II.

1. Az alkotmányjogi panaszban, illetőleg az indítványokban kifejtett álláspont szerint az idézett rendelkezések alkotmányellenesek, mert sértik a gyermeknek családi jogállása, vérségi származása tisztázásával kapcsolatos alkotmányos jogát és ezért ellentétesek az Alkotmány 67. § (1) bekezdésével. Eszerint a Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

2. Jánosi Antal alkotmányjogi panaszában kifogásolta, hogy a Budai Központi Kerületi Bíróság 2.PXII. 30.004/1984/66. számú részítéletével és ennek folytán a Fővárosi Bíróság mint másodfokú bíróság 54.Pf.25.286/ 1986/5. számú - 1986. november hó 18. napján jogerőre emelkedett - ítéletével az alkotmányellenes jogi szabályozás, illetőleg jogalkalmazási gyakorlat folytán reá és gyermekére nézve konkrét jogsérelmet okozott. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása ugyanis lehetővé tette, hogy kiskorú gyermeke - a gyámhatóság által kijelölt eseti gondnok útján - ellene keresettel lépjen fel, amelynek eredményeként a hivatkozott bírósági ítéletek az 1979. szeptember hó 15. napján Budapesten a IX. kerületben Takács Alice Erzsébet anyától született és a születési anyakönyv 3223/1979. fsz. alatt bejegyzett László Antal utónevű, házasságból született gyermeke vonatkozásában az apasági vélelmet megdöntötték és gyermekét, akit több éven át egyedül nevelt, tőle elvették.

Álláspontja szerint a Csjt. 44. § (1) bekezdésében foglalt az a szabály, amely szerint a teljesen cselekvőképtelen jogosult helyett a gyámhatóság jóváhagyásával a törvényes képviselő indíthat pert az apaság vélelmének megdöntésére, nem jelentheti azt, hogy a kiskorúsága folytán cselekvőképtelen gyermeket is ebbe a körbe tartozónak kell tekinteni. Ellenkező esetben a Csjt. 43. § (5) bekezdésében a gyermek számára perlési jogot biztosító szabály formálissá válik. Amennyiben ugyanis a gyermek anyja, illetőleg a gyámhatóság által kezdeményezett per eredményeként az apasági vélelem megdől, a perújítás és egyéb rendkívüli perorvoslat lehetőségét tiltó rendelkezésekre tekintettel a gyermek elesik attól a jogától, hogy nagykorúságának elérésétől számított egy évig az apasági vélelem megdöntését maga kezdeményezze. A bírósági eljárás véglegessége és kétségbevonhatatlansága tehát elüti a gyermeket attól a legszemélyesebb jogától, hogy vérségi származásának kiderítését maga kezdeményezze. Az alkotmányjogi panasz érvelése szerint a Csjt. idézett rendelkezéseinek helytelen értelmezése alapján kialakult bírói gyakorlat teremti meg ezt az alkotmányellenes helyzetet. A jogalkalmazási gyakorlat ugyanis a Csjt. 43. § (5) bekezdésének azt a rendelkezését, amely szerint az apaság vélelmét a gyermek nagykorúsága elérésétől számított egy év alatt támadhatja meg, úgy értelmezi és alkalmazza, hogy ez a határidő a megtá-

madás végső határideje, vagyis a megtámadásra - a gyámhatóság útján - a gyermek kiskorúsága idején is törvényes lehetőség van.

Jánosi Antal alkotmányjogi panaszában e körülményekre tekintettel kérte az alkotmányellenesség megállapítását és az őt, valamint gyermekét ért jogsérelem orvoslását.

3. A támadott jogszabályok alkotmányellenességének utólagos megállapítására irányuló további indítványok lényegében az alkotmányjogi panaszban foglaltakkal azonos okból és érveléssel kérték a Csjt. 43. § (5) bekezdése, 44. § (1) bekezdése, valamint a Pp. 293. § (2) bekezdése alkotmányellenességének a megállapítását, illetve e jogszabályi rendelkezések megsemmisítését. A Csjt. 43. § (5) bekezdésével összefüggésben az indítványok utaltak arra is, hogy a jogalkalmazási gyakorlatban élő jogszabályértelmezés eredményeként a perindítási joggal egyébként egyáltalában nem rendelkező anya kezdeményezésével a gyermek javára már születésétől számított, összesen 19 év áll rendelkezésre az apasági vélelem megdöntése iránti per megindítására akkor, amikor a többi jogosult számára a perindítási határidő mindössze egy évre korlátozott. Ez a különbségtétel pedig diszkriminatív és ezért alkotmányosan nem megengedett.

III.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontrollra irányuló egyesített indítványok tárgyában meghallgatta a Legfelsőbb Bíróság elnökét, az igazságügyminisztert, a legfőbb ügyészt, a népjóléti miniszter képviselőjét és szakértőként a családjogi törvény kodifikációjára alakult munkabizottság vezetőjét.

A Legfelsőbb Bíróság elnöke felszólalásában rámutatott arra, hogy a gyakorlat a támadott jogszabályi rendelkezéseket az alkotmányjogi panaszban és az indítványokban kifejtett tartalommal alkalmazza. A gyámhatóságok és a bíróságok jogszabályértelmezése és jogalkalmazása - a Legfelsőbb Bíróság által adott iránymutatásnak megfelelően - évtizedek óta egységes. Eszerint a Csjt. 43. § (5) bekezdésének azt a rendelkezését, hogy az apaság vélelmét a gyermek nagykorúsága elérésétől számított egy év alatt támadhatja meg, a jogalkalmazási gyakorlat végső megtámadási határidőnek tekinti. Ennek folytán a Csjt. 44. § (1) bekezdésének második fordulatát úgy értelmezi, hogy a pert a teljesen cselekvőképtelen kiskorú helyett a gyámhatóság által kirendelt eseti gondnok is megindíthatja. Álláspontja szerint az érintett jogszabályi rendelkezések lehetséges értelmei közül ez az értelmezés és tartalom meghatározás felel meg a gyermek érdekeinek.

Utalt arra, hogy a támadott törvényi rendelkezéseket a Legfelsőbb Bíróság Ptörv.22.703/1956. számú eseti döntésében ilyen tartalommal értelmezte és ez az értelmezés azóta a jogalkalmazásban elfogadott, töretlen, általánosan alkalma-

zott, sőt a jogtudomány is a sérelmezett rendelkezéseknek egységesen ilyen értelmet tulajdonít.

A Legfelsőbb Bíróság elnökével lényegében azonos álláspontot foglalt el és fogalmazott meg a legfőbb ügyész, a Népjóléti Minisztérium és a tudomány képviselője is.

IV.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt és az indítványokat az alábbiak szerint részben alaposnak, illetőleg részben alaptalannak találta.

1. Az Alkotmánybíróságnak először abban a kérdésben kellett állástfoglalnia, hogy amennyiben valamely normaszövegnek többféle lehetséges értelme van, az alkotmányossági vizsgálatot milyen szempontok és elvek szerint kell lefolytatnia.

1.1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 1. § g/ pontja értelmében az Alkotmánybíróságnak csak az Alkotmány rendelkezései tekintetében van értelmezési hatásköre. Önálló törvényértelmezési hatáskör hiányában tehát az alkotmányossági vizsgálat nem irányulhat önmagában a normaszöveg lehetséges különböző értelmének és tartalmának a megállapítására, hanem azt az Alkotmánybíróság csak a hatáskörébe tartozó kérdés vizsgálatával összefüggésben végezheti el. Amennyiben a bírói gyakorlat és az általánosan elfogadott jogértelmezés a normaszöveget - a lehetséges több értelme közül - egységesen csak egy bizonyos, meghatározott értelemben alkalmazza, az Alkotmánybíróságnak a normaszöveget ezzel az értelemmel és tartalommal kell az alkotmányosság szempontjából vizsgálnia. Ha ugyanis ez - a gyakorlatban érvényesülő normatartalom - megállapítható, az alkotmányossági vizsgálatnak abból a tényből kell kiindulnia, hogy a jogszabály tartalma és értelme az, amit annak az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat tulajdonít.

1.2. Valamely jogszabály alkotmányossága nyilvánvalóan csak szövegértelme és normatartalma alapján bírálható el. Az Alkotmánybíróság tehát az ún. absztrakt normakontroll során sem pusztán a jogszabály „betűjét”, hanem annak megállapított értelmét és szövegtartalmát veti össze az ugyancsak általa értelmezett és megállapított alkotmány-tartalommal. Ha a két- vagy többértelmű jogszabály a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyik értelme szerint él és kizárólag e tartalmával realizálódik, az Alkotmánybíróságnak a jogszabály másik (többi) szövegértelmét és normatartalmát nem kell vizsgálódási körébe vonnia, mert ebben az összefüggésben alkotmányossági kérdés fel sem merül. Az „élettelen” normatartalom alkotmányosságának a megítélése erre irányuló indítvány (ABtv. 20. §) hiánya miatt sem lehet az alkotmánybírósági eljárás tárgya.

Mindebből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak nem a normaszöveget önmagában, hanem az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az „élő jogot” kell az Alkotmány rendelkezéseinek tartalmával és az alkotmányos elvekkel összevetnie.

1.3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „élő jog” alatt a jogszabályt értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni.

Az Alkotmánybíróságnak az ABtv. szerint a bírói, jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának a vizsgálatára nincs hatásköre. Ez egyfelől azt jelenti, hogy - ha a jogszabálynak többféle értelme van és azt a jogalkalmazási gyakorlat sem csak egyféleképpen értelmezi - az Alkotmánybíróság az egységes jogalkalmazás kialakítására nem hozhat jogértelmező döntést, mert ezzel a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét vonná el. Másfelől azonban jelenti azt is, hogy amennyiben valamely jogszabály több lehetséges értelme közül a jogalkalmazási gyakorlatban csak egyféle tartalommal realizálódik, akkor csak ez a normatartalom szolgálhat az alkotmányossági vizsgálat alapjául is. Ellenkező esetben ugyanis az Alkotmánybíróság az eljárása során a hatáskörébe nem tartozó önálló jogszabályértelmezést végezne és éppen azzal lépné túl hatáskörét, hogy ennek során a jogszabálynak a bírói gyakorlat által történt értelmezése helyességét vitatná. Ha pedig az adott jogszabályértelmezés - miként az az indítványokkal támadott jogszabályok tekintetében is fennáll - a Legfelsőbb Bíróság iránymutató döntésén alapszik, a Legfelsőbb Bíróság értelmezésétől eltérő normatartalom megállapítása a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét sértené.

Ebből is tehát az következik, hogy mivel a jogalkalmazási gyakorlat erre vonatkozó hatáskör hiányában nem lehet tárgya az Alkotmánybíróság alkotmányossági eljárásának, tartalmilag az Alkotmánybíróságnak a normaszöveget abban az értelemben kell vizsgálnia, amilyen értelmet annak az egységes jogalkalmazási gyakorlat tulajdonít. Amennyiben pedig a jogszabály lehetséges több értelme közül a jogszabály az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlatban alkotmányellenes tartalommal él és realizálódik, az alkotmánybírósági eljárásban annak alkotmányellenességét meg kell állapítani.

2. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban a támadott jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát a jogalkalmazási gyakorlat által e jogszabályoknak tulajdonított jogszabálytartalommal összefüggésben vizsgálta.

A sérelmezett rendelkezések szerint a házasságból született gyermek vonatkozásában beállt törvényes apasági vélelmet - a gyermek nagykorúságának elérése előtt - a gyámhatóság által kirendelt eseti gondnok a gyermek nevében, törvényi korlátozás nélkül megtámadhatja. A Csjt. 44. § (1) bekezdésének második fordulata szerint ugyan a pert a jogosultnak személyesen kell megindítania, a teljesen cselekvőképtelen jogosult helyett azonban - a gyámhatóság hozzájárulásával - a törvényes képviselő léphet fel. Minthogy a pert a Pp. 295. § (2) bekezdése szerint

a gyermeknek az apa ellen kell indítania, és minthogy a Csjt. 87. § (1) bekezdése szerint a szülő nem képviselheti gyermekét olyan ügyben, amelynek tárgya a gyermek családi jogállásának megállapítása, a kiskorú gyermek törvényes képviselőjeként a perben sem atyja, sem anyja nem járhat el. Ezért a pert - gyakorlatilag az anya kezdeményezésére - a gyámhatóság által kirendelt eseti gondnok indítja meg, aki a Ptk. 225. § (3) bekezdésében írtak szerint a gyámmal azonos jogkörben jár el. Mivel a kiskorú gyermek törvényes képviselője a törvény szerint a szülő vagy a gyám, és mivel az eseti gondnok a gyámmal azonos jogkörrel rendelkezik, az egységes jogalkalmazási gyakorlat - a Legfelsőbb Bíróság idézett, iránymutatást adó eseti döntése alapján és annak meghozatala óta - a Csjt. 44. § (1) bekezdése második fordulatára hivatkozással az eseti gondnok keresetindítási jogát a kiskorú nevében következetesen megengedhetőnek tartja.

Ennek folytán a gyermek számára, illetőleg a gyermek érdekében az egyébként perindításra nem jogosult anya kezdeményezésére a gyermek születésétől számított 19. év végéig áll nyitva a perindítás lehetősége, míg egyéb jogosultak számára ez a lehetőség csak egy évig adott. Amennyiben pedig a perindítás sikerre vezet és a bíróság ítélete az apaság vélelmét megdönti, az ítélet ellen a Pp. 293. § (2) bekezdése alapján perújításnak nincs helye és törvényességi óvás folytán sem lehet az ítéletet az apaság vélelmét megdöntő részében hatályon kívül helyezni. Ez pedig azt jelenti, hogy a gyermek számára nagykorúságának elérése után már semmilyen törvényes lehetőség nem áll rendelkezésre, amellyel családi jogállását kideríthetné, illetőleg annak tisztázását kezdeményezhetné.

Az indítványokban és az alkotmányjogi panaszban megfogalmazott álláspont szerint ez a jogi rendezés sérti az Alkotmány 67. § (1) bekezdését, mert eszerint a gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

3. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének rendelkezését nem lehet úgy értelmezni, hogy az tartalmazza a gyermeknek a családi álláshoz, a vérségi családba tartozáshoz való jogát is. Az idézett alkotmányi szabályból csak a tényleges családi gondoskodáshoz való jogosultság következik. Ez pedig nemcsak a vérségi, hanem az ún. szociológiai családba tartozást és e család részéről való gondoskodást és védelmet is magába foglalja.

Rámutat az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra, hogy a vérségi származás kiderítése, illetőleg az arra vonatkozó törvényi vélelem vitatása, kétségbevonása, mindenkinek a legszemélyesebb joga, amely az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében írt „általános személyiségi jog” körébe tartozik. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz, amelytől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozatában kifejtette, hogy az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Leszögezte, hogy a modern alkotmányok, illetve az alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amely az egyén autonómiájának védelmére szolgál, ha az adott tényállásra a nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „általános személyiségi jog” részét képezi az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog is. Az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog pedig azt is magában foglalja, hogy mindenkinek a legszemélyesebb joga vérségi származását kideríteni, vérségi jogállását kétségbevonni vagy felkutatni, illetőleg az, hogy vérségi származását - a vérségi kapcsolatban közvetlenül érintettek körén kívül - senki ne tegye vitássá. Ennek a jognak az elvonása a mások által lefolytatott korábbi perléssel, amelynek eredménye kétségbevonhatatlan és felülvizsgálhatatlan, a gyermek identitásához való jogát sérti és ez egyben az alkotmányosan védett általános személyiségi jog megsértésével jár. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a gyermek vérségi származása kiderítéséhez való jogának a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága útján történő végérvényes elvonása alkotmányellenes

4. Az Alkotmánybíróság ezek után azt vizsgálta, hogy a támadott jogszabályok közül melyik rendelkezés az, amely az „alkotmányellenes értelmet és jogszabálytartalmat hordozza”, azaz melyik jogszabályhely él a jogalkalmazási gyakorlatban alkotmányellenes tartalommal.

4.1. A Pp. 293. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványokkal összefüggésben azért nem állapítható meg, mert nem ez a rendelkezés az, amely önmagában végérvényessé és felülvizsgálhatatlanná teszi az apasági vélelmet megdőntő bírósági ítéletet. Mindkét rendkívüli perorvoslati kérelemnek ugyanis végső, objektív határideje van. A Pp. 261. § (3) bekezdése szerint az ítélet jogerőre emelkedésétől számított 5 év elteltével perújításnak helye nincs; e határidő elmulasztása miatt igazolással élni nem lehet. A Pp. 273. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a törvényességi óvás folytán hozott határozat hatálya a felekre csak abban az esetben terjed ki, ha a legfőbb ügyész vagy a Legfelsőbb Bíróság elnöke a törvényességi óvást az eljárás alapjául szolgáló ügyben hozott határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül terjeszti elő.

E rendelkezésekből következik, hogy a kiskorú gyermek helyett történt perindítás eredménye a Pp. 293. § (2) bekezdésében írt rendelkezés hiányában is a gyermekre nézve véglegessé és orvosolhatatlanná válhat. Ennek folytán pedig az

alkotmányellenesség nem állapítható meg, mert nem ez a rendelkezés sérti a gyermek alkotmányosan védett, az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jogot is magába foglaló általános személyiségi jogát.

4.2. A Csjt. 43. § (5) bekezdésének első fordulátát önállóan nem vonta az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat körébe, mert ezt a rendelkezést az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat a Csjt. 44. § (1) bekezdés második fordulatával összefüggésben értelmezi és alkalmazza. Az előbbi jogszabályhely nem üti el a gyermeket attól a legszemélyesebb jogától, hogy nagykorúsága elérése után önazonossághoz, önrendelkezéshez való jogai érvényesítése védelmében felléphessen. Eszerint ugyanis a megtámadás lehetősége a gyermek számára nagykorúsága elérése után is adott, következésképpen ez a szabályozás - az indítványokkal összefüggésben - önmagában nem alkotmányellenes.

4.3. Az alkotmányellenes jogszabálytartalom hordozója az egységes jogalkalmazási gyakorlatban a Csjt. 44. § (1) bekezdésének második fordulata, annak folytán, hogy a jogalkalmazási gyakorlat teljesen cselekvőképtelen jogosult alatt nemcsak a nagykorú cselekvőképtelen személyt érti. Mivel az általánosan elfogadott értelmezés szerint a cselekvőképtelen kiskorú is e rendelkezés alá tartozik, lehetőség nyílik a gyámhatóság által kirendelt eseti gondnok törvényi garanciák nélküli, tehát gyakorlatilag korlátlan perindítására.

A gyermeket legszemélyesebb jogának gyakorlásától végérvényesen és felülvizsgálhatatlanul ez az eljárás fosztja meg, így az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alkotmányellenes jogszabálytartalom megállapítására és gyakorlati alkalmazására a Csjt. e rendelkezése szolgált alapul, ezért az Alkotmánybíróság e jogszabályhely alkotmányellenességét állapította meg, egyben a rendelkezést az ABtv. 43. § (4) bekezdése alapján - a jövőre nézve, 1992. március 31. hatállyal - megsemmisítette.

4.4. A jogbiztonság érdeke ugyanis megkívánja, hogy a jogszabály - nem alkotmányellenes értelemmel és tartalommal - a jogszabályhely alkotmányosságának a törvényhozó által való helyreállításáig hatályban maradjon. Ellenkező esetben a teljesen cselekvőképtelen nagykorú jogosult helyett sem állna fenn a törvényes képviselő - gyámhatósági hozzájárulástól függő - perindítási joga.

Ugyanakkor itt mutat rá az Alkotmánybíróság arra, hogy álláspontja szerint a törvényes képviselő perindítási jogának csak a korlátlansága alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság már több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése eleve teret enged az alkotmányos alapjogok bizonyos korlátozásának. A nemzetközi jogösszehasonlítás is azt mutatja, hogy a törvény által meghatározott és megfelelő törvényi garanciákkal védett esetekben a vérségi származás kiderítésére - törvényes képviselő útján - már a gyermek kiskorúsága idején is lehetőség van. Például olyan esetben, amikor a gyermek kiskorúságától függetlenül is cselekvőképtelen állapotú és ezért személyes perindításra esélye nagykorúsága elérése után sincs, vagy amikor a gyermek szülei a gyermek

születését megelőzően már hosszabb ideje, évek óta külön élnek stb. nincs alkotmányos akadálya a kiskorú helyetti perindítás törvénybe foglalásának. A törvényhozó joga és felelőssége eldönteni az alkotmányosan védett önazonossághoz és önrendelkezéshez való jog alkotmányos korlátozhatóságának eseteit és módját, ez azonban az alapjogok lényeges tartalmának a korlátozásával az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján nem járhat. Ilyen, az alapjogok lényeges tartalmát érintő rendelkezés a törvényes képviselő korlátlan perindítási jogosultsága, mert az a gyermek legszemélyesebb jogának az érvényesülését általánosságban zárja ki, illetőleg korlátozza.

Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányos törvényi rendelkezések meghozatalára viszonylag hosszabb határidőt állapított meg és az alkotmányellenes rendelkezést 1992. március 31-i hatállyal semmisítette meg. A további törvényi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat egyidejűleg elutasította.

B)

V.

1. Az Alkotmánybíróság több határozatában, így a 30/1990. (XII. 15.) AB, a 119/D/1990. AB és a 44/1991. (VIII. 28.) AB határozataiban kimondta, hogy az Alkotmánybíróság létrejötte előtt jogerős határozattal lezárt ügyekben az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje 1990. március 1. volt. Az Alkotmánybíróság ezzel a jogértelmezéssel lehetővé tette, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény hatálybalépését megelőzően alkotmányos jogsérelmet okozott eljárások - az Alkotmánybíróság működésének megkezdésétől számított 60 napon belül - alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság eljárásának tárgyává váljanak.

Erre a körülményre tekintettel az Alkotmánybíróság Jánosi Antal panaszát érdemben bírálta el, miután az alkotmányjogi panaszt a jogosult 1990. február végén, tehát az Alkotmánybíróság működése megkezdésétől számított 60 napon belül előterjesztette.

2. Az ABtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt bárki (ABtv. 21. § (4) bekezdése) alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A törvény e rendelkezése szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy a törvény a jogintézményt „panasz”-nak nevezi, másrészt, hogy azt az „egyéb jogorvoslati lehetőségek” kimerítése után, vagy „más

jogorvoslati lehetőség hiányában”, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára.

Az indítványozónak tehát alanyi joga van arra, hogy az Alkotmánybíróság konkrét ügyében eljárjon és határozatot hozzon. E jogorvoslathoz való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen, a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe, az Alkotmánybíróság jogköre pedig csak az alapjogot sértő határozat megsemmisítésére terjed ki, annak megváltoztatására azonban már nem.

Az alkotmányjogi panasz intézményét ez a jogorvoslati funkció különbözteti meg az utólagos normakontrolltól. Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának a hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját vesztené el, de azt a sajátosságát is, amely az ABtv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogsérelem orvosolhatóvá válik.

Utal az Alkotmánybíróság arra, hogy eddigi gyakorlatában is az ügy sajátosságaihoz igazodó jogorvoslást nyújtott - a törvényi feltételek fennállása esetén - az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének. Így például a 32/1990. (XII. 22.) AB határozattal elbírált ügyben biztosította a panaszosnak a jogsérelmet okozó államigazgatási határozat törvényessége bírósági felülvizsgálatát, a 22/1991. (IV. 26.) AB határozattal felhívta az illetékes államigazgatási hatóságot, hogy a panaszt előterjesztő állampolgárok ügyében hozott államigazgatási határozatokat semmisítse meg és kötelezze az eljáró szerveket új eljárás lefolytatására és jogszerű határozat hozatalára, a 34/1991. (VI. 15.) AB határozattal pedig az alkotmányellenes rendelkezésnek a panaszos konkrét polgári perében való alkalmazhatóságát kizárta, stb.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az ABtv. 48. § alapján az alkotmányjogi panaszt a jelen ügyben is jogorvoslati kérelemként bírálta el.

3. Az ABtv. 48. § (3) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz elbírálása során az Alkotmánybíróság eljárására a 40-43. §-ban foglaltak az irányadók.

Az ABtv. 43. § (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését, vagy a konkrét esetben történő alkalmazhatóságát - ha az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke ezt indokolja - az ABtv. 43. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja.

A megállapított tényállás szerint Jánosi Antal és a gyermek különösen fontos érdeke nyilvánvalóan indokolja, hogy az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságának a kizárása a konkrét ügyben visszamenőleges hatállyal történjen

meg. A panaszolt tényállás szerint ugyanis a kiskorú László Antal utónevű gyermeket Jánosi Antal apasága vélelmét megdöntő bírósági eljárás annak a legszemélyesebb jogának a gyakorlásától fosztotta meg végérvényesen és felülvizsgálhatatlanul, hogy családi jogállásának, vérségi származásának tisztázása érdekében személyesen léphessen fel, amennyiben ilyen fellépést személyesen egyáltalában akar kezdeményezni. Ez pedig az önazonossághoz és önrendelkezéshez való jogának, tehát az alkotmányosan biztosított általános személyiségi jogának a megsértésével járt. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította az alkotmányellenes rendelkezésnek a panaszolt ügyben való alkalmazhatatlanságát.

A jogerősen befejezett ügyben azonban az ítélkező bíróságok az alkotmányellenesnek megállapított és a konkrét ügyben alkalmazhatatlan jogszabály alapján jártak el.

Az ABtv. alkotmányjogi panaszról szóló 48. §-a csak az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltételeiről rendelkezik, de nem ad útbaigazítást arra nézve, hogy a panasz alapossága esetén a konkrét jogsérelem orvoslására az Alkotmánybíróságnak milyen törvényi lehetősége van. Ilyen rendelkezést - a büntetőeljárás felülvizsgálatának az elrendelésével - csak a büntető ügyekben tartalmaz az ABtv 43. § (3) bekezdése, de ugyanezen § (4) bekezdése a közigazgatási vagy polgári ügyekben nem ad az Alkotmánybíróság eljárására iránymutatást. A hivatkozott és a törvényességi óvást kizáró polgári perrendtartásbeli rendelkezés arra sem biztosít lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság az ABtv 43. § (3) bekezdésének analógiájára a büntetőeljárásban alkalmazható jogorvoslati eljárás szerint járjon el.

A megfelelő törvényi szabályozás hiánya az ilyen ügyekben nem annyit jelent, hogy nincs lehetőség az alkotmányellenes jogszabály alkalmazásából eredő jogsérelem orvoslására. Az alkotmányjogi panasz - mint az utólagos norma-kontrolltól különböző jogintézmény - létjogosultságát ugyanis éppen az adja, hogy az Alkotmánybíróság az ABtv. 43. §-ának (4) bekezdésében biztosított jogkörével élve az indítványozót ért jogsérelmet akkor is orvosolni tudja, ha egyébként a sérelmezett rendelkezést az alkotmánybírósági határozat közzétételének napjával, vagy a jövőre nézve semmisíti meg. Mindaddig azonban, amíg a törvényalkotó ennek eljárásjogi módozatait nem szabályozza, az egyes ügyekben a jogsérelem orvoslásának módját magának az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia.

Mivel az adott esetben az alkotmányos jogsérelem alkotmányellenes jogszabálynak jogerőre emelkedett bírósági ítéletekben történt alkalmazásával következett be, és mivel ezeknek az ítéleteknek a felülvizsgálatára a bírósági eljárás keretében sem rendes, sem rendkívüli jogorvoslati eljárás útján lehetőség nincs, az Alkotmánybíróság a támadott bírósági ítéleteket - az alkotmányellenes jogszabályt alkalmazó részükben - megsemmisítette és elrendelte a jogsérelmet okozó ítéletekkel megváltoztatott anyakönyvi bejegyzés eredeti állapotban történő visszaállítását. Csak ezen az úton érhető ugyanis el, hogy a konkrét ügyben az

alkotmányjogi panasz - a panasznak az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján egyedül létjogosultságot adó - jogorvoslati funkcióját betöltse, s ezzel a László Antal utónevű kiskorú gyermek alkotmányosan biztosított önrendelkezéshez és önazonosságához való joga helyreálljon, azaz lehetősége legyen, hogy nagykorúságának elérése után, családi jogállásának, vérségi származásának tisztázását saját elhatározása alapján, személyesen maga kezdeményezhesse.

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

Budapest, 1991. november 5.

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

Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye

Teljes mértékben egyetértek a - szótöbbséggel elfogadott - alkotmánybírószá-
gi határozat indoklásának azzal a megállapításával, amely szerint „az Alkot-
mánybíróságnak az ABtv. szerint a bírói jogalkalmazási gyakorlat alkotmányos-
ságának vizsgálatára nincs hatásköre”. Önmagában véve az is helytálló
megállapítás, hogy az Alkotmánybíróságnak csupán az Alkotmány rendelkezé-
sei tekintetében van erga omnes hatályú értelmezési hatásköre, a törvények
rendelkezései tekintetében nincs. E két megállapítás az én jogi álláspontom
kiinduló pontja. Ez idő szerint a világban működő alkotmánybíróságok - illetőleg
alkotmánybírószági feladatokat is ellátó rendes bíróságok - közül a Magyar
Köztársaság Alkotmánybíróságának van a legszélesebb körű felhatalmazása és
ahhoz kapcsolódó jogi eszköztára az alkotmány érvényre juttatása terén. Ám

még e rendkívül szélesen megvont törvényi felhatalmazás sem korlátlan, nem annyit jelent, hogy az Alkotmánybíróság bármit megtehet, amit az alkotmányosság érdekében szükségesnek tart. Az alkotmányosságnak ugyanis a Magyar Köztársaságban sem az Alkotmánybíróság a kizárólagos letéteményese: az alkotmányos rend védelmét szervezeti és eljárási garanciák összefüggő rendszere szolgálja, amely garanciarendszernek az Alkotmánybíróság csupán egyik - bár kétségtelenül kiemelkedő fontosságú - eleme.

Mindezekre tekintettel a különvéleményem első bekezdésében hivatkozott tételeket úgy tekintem és fogadom el, mint az Alkotmánybíróság hatalmának de lege lata létező korlátait, amelyeken a testület jogszabály-értelmezéssel nem teheti túl magát.

A határozat „A” részében eldöntött elvi kérdésnek az a lényege: mit tehet az Alkotmánybíróság olyan esetben, ha valamely jogszabálynak többféle értelmezése lehetséges és ezek közül a jogalkalmazási gyakorlat egy olyan értelmezést követ, amely az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányellenes. Erre a kérdésre a határozat - az indokolásban kifejtett „élő jog” teóriát alapul véve - azt a választ adja, hogy ilyenkor a testület nem köteles, de nem is jogosult vizsgálni, hogy a sérelmezett rendelkezésnek van-e egy vagy több alkotmányos értelmezése, hanem a jogalkalmazási gyakorlatot a jogszabályra visszavetítve csak egyet tehet: megsemmisíti a jogalkalmazók által alkotmányellenesen értelmezett és alkalmazott rendelkezést. Ez a logika számomra elfogadhatatlan.

Egyik dolog a jogalkotás, másik dolog a jogalkalmazás. A kettő természetesen szorosan összefügg egymással, de mégsem olyan mértékben, hogy ez alapul szolgálna a két fogalom összekeverésére. Ez okból kifolyólag más a normakontroll /a jogszabály alkotmányosságának felülvizsgálata/, illetőleg a jogalkalmazási gyakorlat irányítása. Az alkotmánybíróságnak - az Alkotmány egyes rendelkezései erga omnes hatályú értelmezésétől eltekintve - csupán az előbbire van törvényes felhatalmazása, az utóbbira nincs. Az utóbbi más szervek hatáskörébe tartozik és e feladat ellátásához a magyar jogrendszerben kialakultak a megfelelő jogi eszközök. Így:

- az Országgyűlés és a Kormány a jogszabályokat elvi állásfoglalásban értelmezheti, ezt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni /1987. évi XI. törvény 54. §-a/,

- a Legfelsőbb Bíróság teljes ülése irányelveket, illetőleg elvi döntést ad ki az ítélezési gyakorlat egységének biztosítása érdekében. Az irányelv és az elvi döntés a bíróságokra kötelező, azt a hivatalos lapban közzé kell tenni /1972. évi IV. törvény 47-48. §-a/,

- a legfőbb ügyész a Legfelsőbb Bíróságnál irányelveket és elvi döntéseket kezdeményezhet /1972. évi V. törvény 5. § (2) bekezdésének e/ pontja/,

- az ügyész a törvényt sértő gyakorlat megszüntetése végett a szerv vezetőjénél felszólalással él /1972. évi V. törvény 16. § (1) bekezdése/.

Az alkotmánybíróági határozat indokolásában kifejtett „élő jog” teóriát a következő okokból nem tudom elfogadni:

a/ Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. Egy jogállamban a törvényhozó akaratát tiszteletben kell tartani és érvényre kell juttatni. Ha tehát a jogalkalmazási gyakorlat valamely rendelkezés alkotmányellenes értelmezésével szembeszegül a törvénnyel, a jogalkalmazó szerveket kell a megfelelő jogi eszközök alkalmazásával rászorítani a törvény /vagy más jogszabály/ alkotmányos értelmezésére és alkalmazására, nem pedig a jogalkotót „megbüntetni” a jogalkalmazó szervek Alkotmányba ütköző jogértelmezése miatt azáltal, hogy az Alkotmánybíróság megsemmisíti a helyes értelmezés mellett nem alkotmányellenes rendelkezést.

b/ A törvények tekintetében az Alkotmánybíróáságnak nincs erga omnes hatályú értelmezési joga. Ez azonban nem azt jelenti, hogy egyáltalán nincs értelmezési joga. Az Alkotmánybíróság ugyanis egyedi döntései meghozatalánál szükségképpen értelmezi a jogszabályokat, s ilyen vonatkozásban a legcsekélyebb mértékben sincs kötve a jogalkalmazó szervek értelmezéséhez. Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában kifejtheti, hogy melyik a támadott jogszabályi rendelkezésnek az az értelme, amelynek alapulvételével a rendelkezést nem tekinti alkotmányellenesnek. Önmagában attól, hogy valamely rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni, és ezek közül az egyik értelmezés alkotmányellenes, a szóban forgó rendelkezés még nem válik alkotmányellenessé.

c/ A jogszabály a jogalkotásra felhatalmazott szervek megfelelő formában kinyilvánított és kihirdetett akarata, nem pedig a jogalkalmazó szerveknek a jogalkalmazási gyakorlatban testet öltő akarata. Ehhez képest a jogszabály - amelyet az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollnak vethet alá - a Magyar Közlönyben kihirdetett szöveg, nem pedig annak a jogalkalmazási gyakorlat által korrigált és ezáltal eltorzított változata. Az ettől eltérő értelmezés nem csupán a törvényrontó és törvénymódosító szokásjog létjogosultságának elismerését jelenti, hanem megfosztja a polgárokat és a jogi személyeket a hatályos jog megismerésének lehetőségétől. A jogszabály kihirdetésének ugyanis garanciális jelentősége van, hiszen ehhez kapcsolódik az a jogkövetkezmény, hogy senki sem hivatkozhat eredményesen a szabályszerűen kihirdetett jogszabály nem ismerésére. Ha azonban a jogszabálynak nem az a tartalma, amit kihirdettek, hanem az, „amit annak az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat tulajdonít”, ez teljes jogbizonytalanságot idézhet elő, s nem csupán oda vezet, hogy a jogszabály „címzettjei” nem ismerhetik meg a hatályos jogot hanem ad absurdum előidézhetheti: büntetéssel lehet sújtani azt, aki a jogszabálynak a Magyar Közlönyben kihirdetett szövege szerint jár el és nem veszi figyelembe „az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlatot”, amely esetleg lényegbevágóan eltér a jogszabály kihirdetett tartalmától. Ekként az „élő jognak” a határozatban kifejtett teóriája összeegyeztethetetlen országunk jogrendszerével és a jogállamisággal, amely utóbbinak egyik legfontosabb eleme

a jogbiztonság. /Elképzelhetőnek tartom az „élő jog” teória létjogosultságát a mienktől gyökeresen különböző jogrendszerekben. Az Alkotmánybíróságnak azonban a magyar jogrendszer keretei között kell maradnia./

d/ Bármilyen tiszteletreméltó indítékból fakad is, elfogadhatatlan az Alkotmánybíróság arra való törekvése, hogy bármi áron - az adott esetben hatáskörének korlátait is figyelmen kívül hagyva - orvoslást kíván nyújtani a jogsérelmekre. Abból következően ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság hatalma korlátozott, sokféle sérelemre nem tud orvoslást adni. Nem tudja megvédeni az állampolgárokat pl. a nem alkotmányellenes, bár kétségtelenül rossz /méltánytalan, célszerűtlen, káros következményekkel járó/ jogszabályoktól, az alkotmányos jogszabályok törvénysértő alkalmazásából eredő egyedi jogsérelmekről, vagy az alkotmányellenesnek nem minősíthető jogalkotói mulasztásoktól. Nem tartozik hatáskörébe a jogalkalmazási gyakorlat alkotmányossági felülvizsgálata sem. Az államszervezetten belül az Alkotmányban és a törvényekben meghatározott munkamegosztás érvényesül, amely az Alkotmánybíróságra is irányadó.

e/ Ha az Alkotmánybíróság magáévá teszi az „élő jog” teóriát annak szükségképpen az a következménye, hogy úgyszólván sohasem dönthet a kihirdetett normaszöveg alapján, hanem mindig meg kell vizsgálni a jogalkalmazási gyakorlatot, minimálisan abból a szempontból: az „állandó és egységes-e”. Ehhez a testületnek sem kompetenciája, sem szakapparátusa nincs.

Budapest, 1991. november 5.

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Schmidt Péter s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 240/B/1990/8.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 123. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

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

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 178. § (2) bekezdésének második mondatában, 178. § (3) bekezdésében, valamint a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. 20. §-ában írt rendelkezések alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezéseket a határozat közzétételének napjától nem lehet alkalmazni.

Az Alkotmánybíróság határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságának elnöke indítványozta a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 178. § (2) bekezdése második mondatának, (3) bekezdése, továbbá az 1976. évi 24. tvr. 20. §-a alkotmányellenességének megállapítását és e rendelkezések megsemmisítését.

A Ptk. 178. § (2) bekezdésének második fordulata szerint az a fél, aki a kártalanítást sérelmesnek tartja - ha jogszabály másként nem rendelkezik - a bírósághoz fordulhat. A (3) bekezdés pedig kimondja, hogy a bírósági eljárás a kisajátítást kérő birtokba helyezését nem gátolja. Végül a támadott tvr. 20. §-a a kártalanítási összeg kifizetésére 60 napos, a csereingatlan birtokba bocsátására

30 napos, a kártalanítás és a csereingatlan értéke közötti különbözet megfizetésére pedig ugyancsak 60 napos határidőt enged.

II.

Az indítványozó álláspontja szerint a Ptk. támadott rendelkezései ellentétesek az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével, mert eszerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az alkotmányos követelményeknek az 1991. évi XX. törvénnyel módosított Ptk. 177. § (1) bekezdése megfelel ugyan, a módosítás által érintetlenül hagyott 178. § azonban - az idézett körben - alkotmányellenes rendelkezéseket tartalmaz.

Ezek a rendelkezések - az indítvány megállapítása szerint - törvénysértőek is, mert - a Ptk. 178. § (2) bekezdésének második fordulatával ellentétben - az 1990. évi XXII. törvénnyel módosított 1976. évi 24. tvr. 19. §-a a félnek korlátozás nélkül jogot enged a kisajátítási határozat bírói felülvizsgálatának kezdeményezésére. A Ptk. 178. § (3) bekezdése ugyanakkor a Pp. 332. § (3) bekezdésében írt rendelkezéssel áll ellentétben.

Végül a támadott tvr. 20. §-a ugyancsak sérti az Alkotmány 13. § idézett (2) bekezdését, mert ez az alkotmányos rendelkezés azonnali kártalanítást ír elő.

III.

Az egyesített indítványok megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Ptk. 178.§ (2) bekezdésének második mondata két vonatkozásban is alkotmányellenes rendelkezést tartalmaz.

E törvényhely jogszabály eltérő rendelkezésére utaló felhatalmazása ellentétes az Alkotmány 13. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos tétellel, mert ez a tulajdon kisajátítását - számos egyéb feltétel mellett - csak törvényben szabályozott módon teszi lehetővé. Márpedig a Ptk. 685. §-ának a/ pontja szerint a Ptk. alkalmazásában jogszabály alatt a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogszabályokat is érteni kell. Minthogy pedig csak a törvényi szintű szabályozás felelhet meg az Alkotmány 13. § (2) bekezdésének, a rendelkezés formai, alaki okból alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság - a gyakorlatára vonatkozó elvi állásfoglalása szerint [2/1991. (X. 29.) TŰ-áf.] - az 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat) hatálybalépéséig a megalkotásuk időpontjában jogforrástani szempontból nem alkotmányellenes, ám a későbbiek során alkotmányossági szempontból elégtelenné vált

jogforrási szinten megalkotott jogszabályoknak kizárólag e formai alkotmányosértés címén történő megsemmisítésétől tartózkodik ugyan, ha azonban a formai alkotmányosértés tartalmi alkotmányosértéssel párosul, a jogszabályt az utólagos normakontrolleljárási keretében megsemmisíti. Az Alkotmánybíróságnak ez a gyakorlata vonatkozik mind a felhatalmazás alapján kiadott, mind pedig a felhatalmazó jogszabályokra.

A támadott rendelkezés tartalmi alkotmányellenessége is megállapítható annak következtében, hogy kifejezetten csak a kártalanítás összecszerűségét sérelmező fél számára nyitja meg a bírósági jogorvoslat lehetőségét. Ezzel - ellentétben a tvr. 19. §-ával is, amelynek hatályos szövegét az 1991. évi XX. törvény 55. §-a állapította meg - értelemszerűen kizárja magának a kisajátítási határozatnak a bírósági felülvizsgálatát. A korlátozás alkotmányellenes. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. E rendelkezés, melynek tartalmát az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozatában értelmezte, és amelynek alapján a törvényhozó 1991. évi XXVI. törvény rendelkezéseit megalkotta, általában is lehetővé teszi a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát (tv. 2. §). Ezzel összhangban biztosítja a bírósági út igénybevételét a tvr. 19. §-a magával a kisajátítást elrendelő határozattal kapcsolatban is.

Rámutat az Alkotmánybíróság arra, hogy a kisajátítási határozatok bírósági felülvizsgálata alkotmányosan egyáltalán nem korlátozható. Az Alkotmány 70/K. §-a szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. Az Alkotmány idézett szabálya értelmében tehát kizárólag bíróság jogosult elbírálni azt, hogy a tulajdonosnak a tulajdonhoz való alkotmányos alapjogát a kisajátítás megsértette-e.

2. Alkotmányellenes ugyanakkor a Ptk. 178. § (3) bekezdése is, mert eszerint a bírósági eljárás a kisajátítást kérő birtokba helyezését nem gátolja. A kisajátítást kérőnek a bírósági felülvizsgálatot megelőző - általánosságban lehetővé tett - birtokba helyezése sérti az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jogot, és ellentétben áll az Alkotmány 70/K. §-ában biztosított garanciális elvvel, amelynek alapján az alapjogok megsértésével kapcsolatos állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. A kisajátítást kérő előzetes birtokba helyezése ugyanis számottevően megnehezíti a kisajátítást szenvedő perbeli pozícióját és ez a kártalanítás feltétlen követelhetőségének, mint alkotmányos alapjognak a sérelmével járhat.

Rámutat ugyanakkor az Alkotmánybíróság arra is, hogy a törvényhozó a Ptk. támadott rendelkezésével tartalmilag ellentétes szabályt alkotott az 1991. évi XXVI. törvény 5. §-ában, mert eszerint a közigazgatási határozat csak akkor válik végrehajthatóvá, ha ellene bírósági felülvizsgálatnak nincs helye. Ez alól csak

annyiban tehető kivétel, amennyiben a közigazgatási szerv határozatát a közérdekre, vagy az ügyfél nyomós érdekére tekintettel azonnal végrehajthatóvá nyilvánítja. A fél azonban a keresetlevélben ilyenkor kérheti a bíróságtól a végrehajtás felfüggesztését. Ezekkel a tartalmi változást hozó törvényi rendelkezésekkel elmulasztotta a jogalkotó a támadott Ptk-beli rendelkezés formai hatályon kívül helyezését (tv. 3. §), ezért ezt a formailag még hatályos rendelkezést az Alkotmánybíróság az 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 40. §-a alapján megsemmisítette.

3. A kisajátításról szóló tvr. 20. §-a a kártalanítási összeg kifizetésére, a csereingatlan birtokba adására nézve olyan - indokolatlanul hosszú - határidőket állapít meg, amelyek miatt nem érvényesül kellőképpen az azonnali kártalanítás alkotmányos elve. E rendelkezés alkotmányellenessége - tekintettel a kisajátítás egységes jogintézményére - különösen a Ptk 178. § (3) bekezdésével, illetőleg a tartalmilag helyébe lépő idézett 1991. XXVI. törvény 3. §-ával összefüggésben állapítható meg. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét deklarálja. A 13. § (2) bekezdése ezzel összhangban és ennek megfelelően rendelkezik az azonnali kártalanításról. Bár az azonnali kártalanítás - a szabályozás alkotmányos szintjén - nem jelenthet alkotmányosan meghatározható pontos teljesítési határidőt vagy határnapot, de - összhangban az egyenlő jogi védelemmel -, feltétlenül megköveteli a kisajátítást kérő birtokba helyezésének és a kisajátított kártalanításának az egyidejűségét. Az idézett szabályozással szemben tehát alkotmányos követelmény a teljesítési határidők egységes meghatározása, mert az azonnaliság az Alkotmánybíróság értelmezésében - ebben az összefüggésben - egyidejűséget jelent. Ha tehát a közigazgatási szerv - ha kivételesen is, de - határozatát azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatja, ezt alkotmányosan csak úgy teheti meg, ha ezzel együtt rendelkezik a kártalanítás azonnali, egyidejű teljesítéséről.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványoknak a különböző törvényi rendelkezések ütközésével kapcsolatos kifogásait - a fentieken túl - nem vizsgálta. Ezzel összefüggésben utal az Alkotmánybíróság 35/1991. (VI. 20.) AB határozatának azokra a megállapításaira, melyek szerint a törvényi kollízió önmagában - például alapjogi vagy egyéb alkotmányossági sérelem hiányában - alkotmányellenességet általában nem alapozhat meg.

Az Alkotmánybíróság, függetlenül a helyes jogról vallott felfogásától, értékítéletétől, kialakult gyakorlatának megfelelően az indítványnak azt a hivatkozását sem vonhatta az alkotmányossági vizsgálat körébe, amely szerint a Ptk. 178. § (3) bekezdése súlyosan méltánytalan.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 40. §-a alapján az indítványokkal alappal támadott rendelkezéseket megsemmisítette, a 43. § (1)

bekezdése alapján kimondta, hogy a megsemmisített rendelkezéseket a határozat közzétételének napjától nem lehet alkalmazni, a határozat közzétételét pedig az ABtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 1991. november 5.

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: 1387/B/1991/2.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 123. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tárgyában meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény 255. § (2) bekezdése, 269. § (3) bekezdése, és a 303. § (2) bekezdéséből a „...de őket is megelőzi az állami költségvetési szervek, illetve pénzügyintézetek részvényjegyzési jogosultsága” szövegrészbeni rendelkezés alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét. A megsemmisített jogszabályi rendelkezések a határozat közzétételének napján vesztek hatályukat. Ennek eredményeként a 303. § (2) bekezdés hatályos szövege a következő: Az elővásárlási jogot biztosító kötvények tulajdonosai e jogukat a részvényeseket megelőzve gyakorolhatják.

INDOKOLÁS

I.

A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény (a továbbiakban: Gt.) részvénytársasági fejezete néhány ponton bizonyos előjogokat biztosít az államnak, illetve az állam képviseletében eljáró költségvetési szerveknek és pénzügyintézeteknek (így pl. Gt. 255. § (2) bekezdésében, 269. § (3) bekezdésében, és a 303. § (2) bekezdésében).

1. Nyilvános részvényjegyzés esetén fennáll annak lehetősége, hogy több részvényt jegyeznek, mint amennyit a részvénytársaság az alapítási terv szerint kibocsát. Ebben az esetben túljegyzés jön létre. A Gt. a túljegyzésre vonatkozóan csak egy főszabályt tartalmaz: a túljegyzést az alapítók visszautasíthatják; ha ez nem történik meg, az alakuló közgyűlés dönt a túljegyzés visszautasításáról vagy elfogadásáról és ezzel egyidejűleg az alaptőke emeléséről.

Ez alól a szabály alól jelent kivételt a Gt. 255. § (2) bekezdése, amely szerint az állami költségvetési szerv vagy pénzügyintézet által eszközölt részvényjegyzés túljegyzés esetén sem utasítható vissza.

2. A részvényhez fűződő szavazati jog az elsőbbségi részvények kivételével a részvények névértékéhez igazodik, ezen a helyzeten az alapszabály csak „lefelé” változtatható: a részvénytársaság a szavazati jog gyakorlását, vagy a részvények által képviselt legmagasabb szavazatszám, vagy a szavazati arány megállapításával korlátozhatja.

Ez alól a szabály alól jelent kivételt a Gt. 269. § (3) bekezdése, amely az állami költségvetési szerv, vagy pénzügyintézet javára (fakultatíven) lehetővé teszi, hogy a részvényeikben megtestesülő tulajdoni hányadnál magasabb szavazatszámmal vagy szavazataránnyal (az alaptőke legalább egyharmadát kitevő részvények birtokában 51 %-kal) rendelkezzen.

3. Alaptőkeemelésnél a részvényjegyzésre a Gt. több szabályt is tartalmaz. Az alapszabály lehetővé teheti a részvényesek számára elővásárlási jog biztosítását alaptőkeemeléskor; a részvénytársaságnak lehetősége van elővásárlási jogot biztosító kötvény kibocsátására, amelynek tulajdonosai az alaptőkeemeléskor a részvényeseket megelőzve jogosultak elővásárlási részvényt jegyezni.

A Gt. 303. § (2) bekezdése értelmében mind az elővásárlási joggal rendelkező kötvényeseket, mind a részvényeseket megelőzi az állami költségvetési szervek, illetve a pénzügyintézetek részvényjegyzési jogosultsága.

II.

Az indítványozó a fenti rendelkezések közül a Gt. 255. § (2) bekezdésének és 303. § (2) bekezdés második fordulatának alkotmányossági felülvizsgálatát kérte. Álláspontja szerint ezek a rendelkezések sértik az Alkotmány 9. §-ában írt, a tulajdonformák egyenlősége és a versenysemlegesség elvét.

Tárgyi összefüggés miatt az Alkotmánybíróság a vizsgálatot kiterjesztette a Gt. 269. § (3) bekezdésére is.

III.

Az Alkotmány 9. § rögzíti, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.

Ezekből a rendelkezésekből következik, hogy a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. A piacgazdaság körülményei között a ver-

senyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségét, illetve az állami (államigazgatási) és a vállalkozói gazdálkodási szférát.

Mindezek figyelembevételével tehát az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy

1. alkotmányos szempontból indokolt-e a piacgazdaság alapjaként jelentkező tulajdonhoz való jog tárgykörében a Gt. vizsgált rendelkezéseivel megvalósított különbségtétel; és

2. ez a különbségtétel teremt-e a vállalkozás és gazdasági verseny szabadságának alkotmányos elvét sértő helyzetet.

IV.

A költségvetési szervek és a pénzintézetek vizsgált preferálása rögzítésének a Gt. megalkotásakor meghatározott jogpolitikai célja az volt, hogy a privatizáció elé néző nemzetgazdaságban a magántőke térnyerését, a valóságos privatizációt az akkori hatalom ellenőrzése alatt tarthassa, az állam megfelelő befolyását (uralmi helyzetét) biztosítsa.

A Gt. megalkotásakor (1988.) ezek a szabályok megfeleltek az akkori Alkotmány rendelkezéseinek.

Az Alkotmány módosítása és a döntően magántulajdonon alapuló piacgazdaság kialakítását célzó rendelkezések (Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdése, 13. § (1) bekezdése) a Gt. felülvizsgálni kért rendelkezéseit is más összefüggésbe helyezik.

A piacgazdaság alapja a gazdaságilag hatékonyan működő köztulajdon mellett az egyre növekvő szerepet betöltő, döntően, vagy teljes egészében magántulajdonban lévő gazdasági társaságok tulajdona. A társasági jog alapvetően szektorsemleges, ezért gazdasági alkotmányossági szempontból nem indokolt olyan különbségtétel alkalmazása, amely az állam társasági jogi pozíciójának erősítését, az egyik legfontosabb társasági formában (a részvénytársaságban) az állam uralmi helyzetének törvényi biztosítását teszi lehetővé.

Ebben a körben az államot a gazdaság egyik szereplőjeként és nem a közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként kell értékelni, és egyúttal el kell különíteni az állam, mint a gazdálkodás alanya jogait és kötelességeit a gazdálkodás állami befolyásának eszközeit jelentő (közhatalmi) jogosítványoktól.

Ennek megfelelően - az Alkotmánybíróság álláspontja szerint - meg kell szüntetni az állami tulajdonforma privilegizált helyzetét: jelen esetben az állami költségvetési szervek, illetve (a szintén állami vagyonkezelői feladatokat ellátó) pénzintézetek részére a Gt. 255. § (2) bekezdésében és a 303. § (2) bekezdésében biztosított előnyöket. Ez az intézkedés egyébként azért is indokolt, mert a pénzintézetek fokozódó privatizációja következtében ma már

magántulajdonban is van pénzüintézet, így a más magántulajdonos-résztvényes hátrányára az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző tiltott diszkriminációhoz is vezet az ilyen előnyök biztosítása.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV.tv. 13.§ (1) bekezdése külföldi részvétellel működő gazdasági társaság esetén egyébként is áttöri - a külföldi beruházások ösztönzésének gazdaságpolitikai céljától vezetettve - a Gt. 255.§ (2) bekezdése rendelkezését, kimondva, hogy külföldi részvétele esetén az állami költségvetési szerv, vagy pénzüintézet által eszközölt túljegyzés visszautasítható. A Gt. 255.§ (2) bekezdése tehát nem csupán a gazdasági tevékenységet kifejtők és a gazdasági élet szereplőjeként fellépő állam, hanem a külföldi részvétellel működő és a kizárólag belföldiek által alapított és működő gazdasági társaságok között is alkotmányos indokot nélkülöző, az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző, ezért tiltott megkülönböztetést alkalmaz.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság - az 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: ABtv.) 1. § b/ pontja alapján, a 30. § (1) bekezdés, valamint a 25. § (2) bekezdés rendelkezései figyelembevételével lefolytatott eljárásban - az ABtv. 40. §-ának alkalmazásával a rendelkező rész szerint határozott.

A határozat közzétételére vonatkozó rendelkezés alapja az ABtv. 41. §-a.

Budapest , 1991. november 11-én

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró
az Alkotmánybíróság helyettes elnöke

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 115/B/1991/8.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 127. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványok alapján - Dr. Ádám Antal, Dr. Herczegh Géza, Dr. Kilényi Géza, Dr. Lábady Tamás és Dr. Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos véleményével - meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a terhesség megszakítására vonatkozó szabályok rendeletben való meghatározása alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 29.§ (4) bekezdésének első mondatát, amely szerint „A terhesség megszakításának csak jogszabályban meghatározott esetekben és rendelkezések szerint van helye”, valamint ugyanazén törvény 87.§ (2) bekezdését, továbbá a terhességmegszakításról szóló 76/1988.(XI.3.) MT rendeletet és az annak végrehajtására kiadott 15/1988.(XII.15.) SZEM rendeletet alkotmányellenesnek mondja ki, és 1992. december 31-i hatállyal megsemmisíti.

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat az Alkotmánybíróság elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közlésezi.

INDOKOLÁS

A)

Az Alkotmánybírósághoz több indítvány érkezett a terhességmegszakításról (abortuszról) szóló jogszabályok: az 1972. évi II. törvény 29.§ (4) bekezdése, a 76/1988. (XI.3.) MT rendelet, valamint a 15/1988. (XII.15.) SZEM rendelet alkotmányellenességének, továbbá nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megszüntetésére, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és megszüntetésére. Az indítványokat az Alkotmánybíróság egyesítette és együttesen bírálta el.

Az indítványokban megfogalmazott alkotmányossági kifogások és érvek lényege a következőkben összegezhető.

1. A terhességmegszakításról szóló minisztertanácsi és miniszteri rendeletek ellentétben állnak a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 2.§ c), valamint 5.§ f) és j) pontjaival, mert nem törvényi szinten mondanak ki az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó rendelkezéseket. Ez egyben sérti az Alkotmány 8.§ (2) bekezdését, amelynek értelmében az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania, valamint az Alkotmány 35.§ (2) bekezdését, illetve 37.§ (3) bekezdését, melyek tiltják, hogy a Kormány, illetve annak tagjai törvénnyel ellentétben álló rendeletet bocsássonak ki.

2. Az indítványozók egyik csoportja a terhességmegszakítást szabályozó rendelkezéseket azért kifogásolta, mert álláspontja szerint azok alkotmányellenesen engedik meg, illetve alkotmányellenesen tág körben engedik meg a terhesség megszakítását.

a) Az indítványok azt a nézetet képviselik, hogy a sérelmezett jogszabályok ellentétesek az Alkotmány 54.§ (1) bekezdésével, amely szerint minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az indítványozók álláspontja az, hogy az emberélet a fogamzással kezdődik, és a magzatra mint teljes értékű emberi lényre is vonatkozik az alapjogok lényeges tartalma korlátozásának az Alkotmány 8.§ (2) bekezdésébe foglalt tilalma.

b) Hasonló okokból alkalmazandónak tartják a magzatra az Alkotmány 66.§ (2), illetve 67.§ (1) bekezdésének a gyermekek védelmére, valamint a 70/D.§ (1) bekezdésének a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogra vonatkozó előírásait is; ezekkel pedig a kifogásolt jogszabályok ellentétesek.

c) A magzattal szembeni alkotmányellenes megkülönböztetésnek tartják, hogy élete nem részesül más életekkel azonos védelemben (Alkotmány 70/A.§ (1) bekezdés).

d) Az abortusz megengedettsége e felfogások szerint ellentétes az Alkotmánynak az emberi jogképeséget biztosító 56.§-ával is.

e) Alkotmányellenesnek tartják az indítványozók a támadott jogszabályokat azért is, mert azok - bár az Alkotmány 35.§ (2) bekezdése szerint a Kormány rendelete nem lehet ellentétes törvénnyel - több törvényi szintű büntetőjogi, polgári jogi és családjogi rendelkezést sértenek.

f) A terhességmegszakításra vonatkozó szabályok nem biztosítják az orvos és más egészségügyi alkalmazottak részére a beavatkozás megtagadásának lehetőségét, ezért sértik az Alkotmány 60.§-ában biztosított lelkiismereti szabadságot.

3. Az indítványozók másik csoportja szerint a terhesség megszakításáról való döntés a nők lelkiismereti ügye, az ebbe a döntésbe beavatkozó jogszabályok alkotmányellenesek.

a) Ezen indítványok úgy érvelnek, hogy a terhesség megszakításáról való döntés joga a nő emberi méltóságához való alapvető jogából (Alkotmány 54.§ (1) bekezdés) fakad, ezért annak kormányrendeletben, illetve miniszteri rendeletben történő korlátozása ellentétes az Alkotmány 8.§ (2) bekezdésével.

b) Az indítványozók álláspontja szerint azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a 35 évesnél fiatalabb vagy kettőnél kevesebb gyermeket szült nők tekintetében a terhességmegszakítás engedélyezését hivatalos vizsgálathoz kötik, ellentétesek a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott, és az 1982. évi 10. tvr-rel kihirdetett egyezmény 16.§ 1.e) pontjával is. Eszerint ugyanis a nőknek a férfiakéval azonos jogokat kell biztosítani többek között arra, hogy szabadon dönthessenek gyermekeik számáról és a gyermekszülések közé eső időközről. Az indítványozók a kihirdetésre tekintettel kérték az egyezmény belső jogként való megítélését, de egyben kérték a kifogásolt jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének hivatalból történő megállapítását is.

c) A 35 évesnél fiatalabb, illetve kettőnél kevesebb gyermeket szült nőkre vonatkozó korlátozásokat az indítványok az Alkotmány 70/A.§ (1) és (2) bekezdésében tiltott, alkotmányellenes diszkriminációnak tartják.

d) Az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság az általuk kifogásolt jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezése esetén állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is, mivel ebben az esetben az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény hatályban maradó rendelkezései szerint mindenfajta terhességmegszakítás tilos lenne, amely tilalom sértené a nőknek az Alkotmány 8.§ (2) bekezdése értelmében még törvénnyel sem korlátozható alkotmányos jogait.

B)

Az Alkotmánybíróság felkérésére kifejtett véleményében a népjóléti miniszter egyetértett az indítványozóknak azzal az álláspontjával, hogy a terhességmegszakítás rendeleti szintű szabályozása ellentétes a jogalkotásról szóló törvénnyel, és így alkotmányosértő. Álláspontja szerint a téma alapvető kérdéseit az Alkotmányban, részleteit pedig kizárólag törvényi szinten indokolt szabályozni.

C)

Az Alkotmány 8.§ (2) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg...”. A támadott jogszabályok alkotmányellenessége elbírálásához tisztázandó, hogy a

terhességmegszakítás jogi szabályozása kinek, melyik alapvető jogára (alapjogára) vagy köteletségére vonatkozik.

1. Az indítványok szerint az abortusz jelenlegi szabályozása sérti a magzat élethez való jogát (Alkotmány 54.§), a jogképességhez való jogot (56.§), illetve az anya emberi méltósághoz való jogát (54.§ (1) bekezdés). Ellentétes a terhességmegszakítás szabályozása az alapvető jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmával (8.§ (2) bekezdés), a gyermek, illetve az anya jogával a védelemre (66.§ (2) bekezdés, illetve 67.§) valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával (70/A §) és az egészséghez való joggal (70/D.§) is.

2. Az abortusz jogi szabályozása a fent felsorolt alapvető jogokkal kétségtelenül összefügg. Azonban nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni.

Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy - az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően - törvénybe kell-e foglalni vagy sem.

3. A terhességmegszakítás szabályozása számos alapjogot érint (lásd 1. pont). Minőségileg más azonban az abortusz szabályozásának „vonatkozása” az élethez való jogra, mint az összes többi alapvető jogra. A terhességmegszakítás mindig a magzati élet fölötti rendelkezés, amely jogi minősítést kíván; az abortusz szabályozása a magzat élethez való jogára, s - mivel ennek előkérdése, hogy a magzat jogalany-e - a jogalanyisághoz való jogra kétségtelenül „vonatkozik”.

Az Alkotmánybíróság a magzat jogalanyiságát a határozatban mindig a fenti összefüggésben érti, vagyis mint a magzat élethez és emberi méltósághoz való alanyi jogának feltételét. Ezért a magzat jogalanyiságáról való döntés a határozat összefüggésében arra vonatkozik, hogy a magzat a jog szerint ember-e.

A terhességmegszakítás szabályainak „vonatkozása” a jogalanyiságra és az élethez való jogra minden esetben magában foglalja annak eldöntését, hogy ezek a jogok fennállnak-e. Tekintettel arra, hogy az ember élethez való joga és jogalanyisághoz való joga korlátozhatatlan, vagyis vagy fennáll, vagy nem, az abortusz szabályozása a lehető legerősebben függ össze ezekkel az alapjogokkal.

Az összes többi számításba jövő alapjognál viszont mérlegelés kérdése, hogy az abortusz szabályozása „vonatkozik-e” rájuk olyan szorosan, hogy ahhoz törvény szükséges. Ezt a mérlegelést alapvetően befolyásolja a magzat jogi helyzetének minősítése.

a) Az anya önrendelkezési joga az abortusz melletti legerősebb, s - számos külföldi alkotmánybírósági ítélet nyomán is - immár klasszikus érv. A magzat melletti klasszikus érv viszont az, hogy az élethez való jogból származó állami kötelezettséget az élet védelmére ki lehet terjeszteni a magzatra anélkül, hogy a magzat jogalanyiságáról döntenénk.

Az élethez való jog és a méltósághoz (önrendelkezéshez) való jog összefüggése az abortusszal valóban megköveteli, hogy a terhességmegszakításról törvény rendelkezzen. Az abortusz szabályozása ugyanis ezt a két alapvető jogot minden esetben és lényegesen érinti azáltal, hogy a terhességmegszakítással kapcsolatban mind az önrendelkezési jog érve, mind pedig az emberi élet objektív védelmére való hivatkozás a magzat jogalanyiségének hallgatólagos tagadását feltételezi. Ha ugyanis a magzatnak alanyi joga van az élethez, egyrészt az anya önrendelkezési joga nem, illetőleg csak annyira jöhet szóba, mint - egy hasonló súlyú korlátozást okozó - másik emberrel kapcsolatban; másrészt az élethez való jog relatív védelme többé nem elégséges. Csakis ebben az összefüggésben teszi feltétlenül szükségessé akár az önrendelkezési jog, akár az állam életvédelmi kötelessége az abortusz törvényi szintű szabályozását.

b) Ha a magzat jogi státuszával való összefüggést figyelmen kívül hagyjuk, az anya önrendelkezési joga és az abortusz-szabályok közötti összefüggés erőssége, s ezzel a törvényi szabályozás szükségessége - legalábbis elvileg - mindig vitatható marad.

Az önrendelkezési jogról az Alkotmánybíróság 8/1990.(IV.23.)AB határozatában megállapította, hogy az a modern alkotmányokban, illetve az alkotmánybíróságok gyakorlatában - a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az általános cselekvési szabadság, illetve a magánszférához való jog mellett - az általános személyiségi jog egyik aspektusának megnevezése; az általános személyiségi jog viszont az emberi méltósághoz való jog (54.§ (1) bekezdés) egyik megfogalmazása. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. A művi terhességmegszakításról szóló külföldi alkotmánybírósági határozatok is hasonló összefüggésben használják az anya önrendelkezési joga, magánszférához való joga, illetve személyiségi joga fogalmát.

A terhesség olyan változásokkal jár az anya szervezetében, s - normális esetben - a gyermeknevelés olyannyira meghatározza az anya további életét, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint az abortusz lehetőségének a hatályos rendeletekben szereplő szűkkörű kizárása is közvetlenül és lényegesen érinti az anya önrendelkezési jogát. Ez akkor is így van, ha az önrendelkezés korlátozását csupán arra szűkítjük, hogy a magzatot az anyának akarata ellenére ki kell hordania és meg kell szülnie - hiszen a felnevelés kötelességétől

megszabadulhat. A fentiek szerint az abortuszt törvényben kell szabályozni. Ugyanakkor elvileg lehetséges olyan rendkívül liberális abortusz-jog is, amelynek alapján vita tárgya lehet, korlátozza-e a szabályozás annyira az önrendelkezési jogot, hogy törvényt kell hozni róla. (A szabályozás jogforrási szintjétől független az a tartalmi alkotmányossági kérdés, hogy az önrendelkezési jog korlátozásai szükségesek és arányosak-e.)

Az önrendelkezési jog mint a magzati élet feletti rendelkezés alapja eleve csak akkor merülhet fel, ha feltesszük, hogy a magzat jogilag nem ember. Ha a magzat jogalany, alanyi joga van az élethez. Ebben az esetben az anya önrendelkezési joga szabály szerint nem, hanem csupán néhány rendkívüli határesetben érvényesülhet. Ekkor az önrendelkezési jogra hivatkozva éppúgy nem lehet megszakítani a terhességet, mint ahogy nem lehet megölni a kilenc hónapig tartó másállapotnál bizonyosan nagyobb terhet jelentő nyitott gerincű csecsemőt. (Ugyanígy nem lehet az ápoló önrendelkezésére hivatkozva halálba segíteni a magatehetetlen, ápolásra szoruló öreget sem, jóllehet gondozója életét és önrendelkezési jogát esetleg sokkal súlyosabban korlátozza, mintha az anyának gyerekéről kellene gondoskodnia.)

Ha tehát meg akarjuk mondani, hogy az abortusz szabályozása miért érinti az anya önrendelkezéshez való jogát, nincs mód megkerülni azt a kérdést, hogy a magzat jogilag ember-e, s van-e alanyi joga az élethez és méltósághoz. Természetesen igen közelről érinti az abortusz korlátozása az anya önrendelkezési jogát, s érintheti más alapjogait is. Ám ez a „vonatkozás” éppen azáltal nyeri el feltétlen alapjogi relevanciáját, hogy a magzat alapjogi státusza tekintetében állást kell foglalni.

c) Az Alkotmány 54.§ (1) bekezdése egyrészt „minden ember” számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt - a 8.§ (1) bekezdésével összhangban - „az állam elsőrendű kötelességévé” teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladatra ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az 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. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából

legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam - általános és objektív szempontjaiból következően - a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.

Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnak, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe. Olyan kisértítések például, amelyek önmagukban nem állnak ellentétben a tulajdonhoz való alanyi joggal, bizonyos szám fölött és rendszeresség mellett a tulajdon intézményét veszélyeztetik.

Hasonló a helyzet az élethez való joggal. Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában - következésképp az emberi élet mint érték - a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövőbeni generációk létfeltételeinek biztosítására. Ez a kötelezettség - ellentétben az élethez való alanyi joggal - nem abszolút. Ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljenek. A magzati élet védelmére irányuló állami kötelezettséget így korlátozhatja például az anya egészséghez való joga, vagy önrendelkezési joga.

Az államnak az élethez való jogból folyó általános védelmi kötelessége alapján, amely a magzat védelmére felhozott legelterjedtebb érv, nem lehet elvileg is indokolt választ adni arra, hogy miért nem egyenlően véd a törvény minden magzatot, hogy a magzat védelme és az ellene ható jogok közötti határ miért éppen ott húzódik, ahol a törvényhozó meghúzta. Miért érdekelt például „erősebben” az állam az érettebb magzat megmaradásában, mint a három hónapnál fiatalabbéban, holott - ha megvédi - az is megérett volna. Mivel a magzat egész magzati léte során ugyanúgy potenciális emberi élet, milyen alapon lehet védelme intenzitását szakaszokra bontani; ha egyrészt kijelentik, hogy az élethez való jog a nasciturust is megilleti, milyen elvi indokkal tesznek másrészt mégis különbséget a megszületettek és a még meg nem születettek életének védelme között? Más országok alkotmánybírósági ítéleteiben szokásosak a fent megkérdőjelezett indokoltatások; ezek mindig gyakorlati kompromisszumokat támasztanak alá, elvileg mindig vitathatóan.

Az 54.§-ból fakadó állami életvédelmi kötelezettség önmagában nem követel törvényi szintű szabályokat. Az 54.§ alapján az államnak általában, személytelenül, statisztikai sokaságként „mindenki” számára kell az élet védelméről intézményesen gondoskodnia. Közlekedési szabályokat, környezetszennyezési kibocsátási határértékeket, műszaki biztonságtechnikai előírásokat nem szükséges törvényben meghatározni, jóllehet mindezek érintik az élethez való jog objektív oldalát, az abból következő állami köteleességeket. Az ilyen szabályok csak egy adott határig védenek, azon túl viszont tudatosan kockáztatnak emberi életet, s tudomásul veszik bizonyos számú emberi élet föláldozását társadalmi előnyök érdekében.

Az abortusz esetében azonban nem személytelen kockázatról, hanem előre meghatározott egyedi élet szándékos kioltásáról van szó. Ez az individualitás akkor is fennáll, ha óvatosságból pusztán „potenciális életről” beszélünk.

Ezért a terhességmegszakítást csak akkor lehet az 54.§-ból folyó relatív, intézményes életvédelem hatálya alá tartozónak venni, ha a magzat individualitását jogilag nem ismerik el. Az abortusz mint tett egyediségét és szándékoságát nem lehet megszüntetni, ezért a személytelenséget kell a másik oldalon a végletekig fokozni. A terhességmegszakítás ezért csak akkor „vonatkozik” az Alkotmány 54.§-ában biztosított élethez való jognak egyedül az objektív oldalára, úgy tehát, hogy ugyanezt a jogot alanyi jogként ne kelljen szintén figyelembe venni, ha a magzat jogilag nem ember. Ha viszont a magzatnak alanyi joga van az életre és méltóságra, akkor ez a jog nem különbözhet bármely más ember élethez és méltósághoz való jogától, azaz az anya alapjogaival is ugyanúgy állítandó szembe, mint a már megszületett emberek esetében. Abból, hogy a magzat az anyatestben van (vagy azon kívül, mesterséges körülmények között), természetesen támadhatnak sajátos választási helyzetek. Az anya és a magzat jogainak versengését tehát nem feltétlenül a jogos védelem analógiájára kell elképzelnünk, vagy megoldanunk. De mindezek a sajátosságok tényállási, és nem a magzat jogállására vonatkozó kérdések.

A terhességmegszakítás szabályozása és az élethez való jog közötti kapcsolat is azért követeli meg, hogy az abortuszról törvény rendelkezék, mert e szabályozás mikéntjével szükségképpen állást kell foglalni a magzat jogi státusza tekintetében. Gyökeresen mások, s egymást kizáróak ugyanis a szabályozás lehetőségei attól függően, hogy a magzatot jogilag embernek tekintjük-e vagy sem. Az összefüggés fordítva is érvényes: adott szabályozás csakis a magzat meghatározott jogi minősítésével állhat összhangban.

d) Ha a terhességmegszakítást önmagában, pusztán élettani (orvosi) beavatkozásnak tekintjük, nincs szükségképpen közvetlen és lényeges összefüggése sem az anya élethez, sem egészséghez való jogával. Egy az abortuszhoz hasonló súlyú és kockázatú műtéthez nem kell speciális törvényi, de még rendeleti szabályozás sem, elegendő az egészségügyi törvényben lefektetett általános

alapelvek érvényesülése. Így van ez akkor is, ha a terhességet az anya életének megmentése céljából szakítják meg. Törvényi szint olyan rendelkezéshez kellene, amely életveszély, vagy az anya egészségének veszélyben forgása esetén is tiltja ezt a műtétet, vagyis az egészségügyi törvény általános szabályaitól eltér. (A törvényi szinttől különböző kérdés az ilyen törvény alkotmányossága.)

Minél szabadabb az abortusz lehetősége, annál kevésbé érinti az anya élethez és egészséghez való jogát. Ez utóbbi jogokból tehát nem következik, hogy a terhesség művi megszakítását feltétlenül törvényben kellene szabályozni. Az Alkotmánybíróság előtt megtámadott rendeletek sem tartalmazzák az anya élethez vagy egészséghez való jogának olyan korlátozását, amelyek révén az általános szabálytól eltérnének, hiszen a terhesség megszakítható, „ha a terhes nőnél fennálló egészségi ok azt indokolja”. Az abortusz-rendeleteknek tehát etekintetben nincs olyan „vonatkozásuk”, amely miatt a terhességmegszakításról törvényt kellett volna hozni.

A magzat létéhez fűződő érdekek (vagy jogok) súlya teheti az anya élethez és egészséghez való jogát relevánssá: velük szemben az anya érdekeinek védelmére alapjogaira hivatkozhatunk.

e) Ha az abortusz feltételhez kötött, szükségszerűen különbség van azok között a terhes nők között, akik megfelelnek a feltételeknek, és azok között, akik nem. Hogy ez a megkülönböztetés az Alkotmány 70/A.§-át mennyire érinti, ismét alapvetően attól függ, minek minősül a magzat. Ha a magzat jogalany, akkor az abortusz szabályai elsősorban a magzatok között tesznek különbséget, márpedig az élethez való jog tekintetében ez kizárt. Ha viszont a magzat jogilag nem ember, mérlegelés tárgya lehet, hogy az abortusz az anya melyik alapjogát érinti úgy, hogy annak tekintetében a megkülönböztetés felmerülhet.

f) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint sem az Alkotmány 66.§ (2) bekezdésében az anyáknak biztosított jog arra, hogy a gyermek születése előtt és után támogatásban és védelemben részesüljenek, sem a gyermek joga arra, hogy családja, az állam és a társadalom részéről védelmet és gondoskodást kapjon (67.§ (1) bekezdés), nem áll értékelhető összefüggésben az abortusz és feltételei alkotmányosságának problémájával, s semmi befolyása nincs arra a kérdésre, hogy az abortuszt törvényben kell-e szabályozni. Nem az a kérdés, hogy a magzat „gyermek”-e, hanem hogy jogalany-e.

4. Összefoglalva: a művi terhességmegszakításról azért kell mindig törvényben rendelkezni, mert bármely szabályozása magában foglalja a magzat jogalanyiségéről, és ebből folyóan a magzat élethez való alanyi jogáról való döntést. Ez a „vonatkozás” minden esetben fennáll. A többi alapjog és az abortusz összefüggése viszont a konkrét szabályozástól függően kérdésessé tehető, s csak

rájuk hivatkozva bármikor vitatható lenne, hogy milyen tartalmú szabályozásnál kell átváltani a rendeletiről a törvényi szintre.

A terhességmegszakítás feltételeit szabályozó 76/1988. (XI.3.) MT rendelet és 15/1988.(XII.15.) SZEM rendelet a fentiek szerint alkotmányellenes, mivel az abortusz szabályozása egyben a magzat jogi státuszáról való döntés, tehát az Alkotmány 54. és 56.§-ára vonatkozik, és ez az Alkotmány 8.§ (2) bekezdése értelmében csakis törvényben történhet.

Az Alkotmányba ütközik az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 29.§ (4) bekezdésének első mondata is, amely szerint a terhesség megszakításának csak jogszabályban meghatározott esetekben és rendelkezések szerint van helye. Ez a rendelkezés arra ad felhatalmazást, hogy az abortuszt a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályokkal szabályozzák. Mivel törvényi szintű szabályozásra egy másik törvény nem adhat felhatalmazást, illetve a törvényi szabályozás pusztán lehetőségének kijelentése szükségtelen, az idézett rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy az Alkotmány és a jogalkotásról szóló törvény meghozása után és azokkal együttesen tekintve, az egészségügyi törvény a „jogszabályok” közül kizárólag törvényi szabályozásra utalja az abortusz feltételeinek meghatározását. Ellenkezőleg: a 29.§ (4) bekezdésének csakis a törvényen kívüli jogszabályokra vonatkoztatva van értelme. Az Alkotmánybíróság viszont fent kimutatta, hogy a terhességmegszakítás jogi szabályozása minden esetben, szükségképpen alapvető jogokra vonatkozó szabályozás, amely tehát nem történhet más jogforrásban, mint törvényben. Ezért az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 29.§ (4) bekezdésének első mondata ellentétes az Alkotmány 8.§ (2) bekezdésével.

Az Alkotmányba ütközik az egészségügyről szóló törvény 87.§ (2) bekezdése is. Ez azt a szabályt tartalmazza, hogy terhesség megszakítására külföldi állampolgár részére - ha jogszabály másként nem rendelkezik - csak a terhes nő életének megmentése érdekében lehet engedélyt adni. Mivel az abortuszra vonatkozó szabályok rendeletben való meghatározása alkotmányellenes, a 87.§ (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás a fentiek szerint csakis törvénynél alacsonyabb szintű szabályozásra adott felhatalmazásként értelmezhető, ez a felhatalmazás az Alkotmány 8.§ (2) bekezdésével ellentétes. Az Alkotmánybíróság az egész bekezdést megsemmisítette. Ha ugyanis a bekezdésben foglalt szabály alól csak törvény állapíthat meg kivételt, az erre való felhatalmazás értelmetlen, az utalás szükségtelen. Ugyanakkor csupán a kivételre utaló mellékmondat formai okból való megsemmisítése a jelenlegi szabály tartalmát - alkotmányossági szempontból is - lényegesen megváltoztatná. A törvényhozónak tehát mindenképpen foglalkoznia kell azzal, hogy az egészségügyi törvénynek a külföldiek terhességmegszakítására vonatkozó szabálya megváltozott; ezt vagy tudomásul kell vennie, vagy a kérdésről törvényt alkotnia. Másrészt az Alkotmánybíróság e határozatában nem foglal állást a terhességmegszakítás egyes tartalmi kérdéseiről. Mindezekkel összhangban a külföldi állampolgárok

terhességmegszakítására vonatkozó rendelkezést az Alkotmánybíróság egészében megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a formai okból alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályokat megsemmisítette. A terhességmegszakításról szóló jogszabályok alkotmányellenességének tartalmi vizsgálatába az Alkotmánybíróság az alább kifejtett okokból nem bocsátkozhatott.

D)

1. A magzat jogalanyiságának kérdése az Alkotmány értelmezésével nem dönthető el. Ezért az Alkotmánybíróság csak a magzat jogalanyiságáról való törvényhozói döntés után, és attól függően mondhat érdemi véleményt az abortusz adott szabályozásának alkotmányosságáról.

Az, hogy a hatályos jog szerint a magzat nem jogalany, semmivel sem járul hozzá a kérdés megoldásához. Az indítványok egy része ugyanis éppen ennek a helyzetnek az alkotmányosságát teszi kérdésessé, amikor azt állítja, hogy az Alkotmány szerint az alapjogok alanyai - a „mindenki”, „minden ember” - közé, ahol ez értelemszerűen lehetséges, a magzat is beletartozik.

A magzat jogalanyiságával kapcsolatban nem áll fenn a tipikus alkotmányértelmezési helyzet. Nem arról van szó, hogy egy általánosan elfogadott és értéksemleges fogalom keretén belül a lehetséges értelmezésekről kell megállapítani, hogy ezek közül melyek férnek össze az Alkotmánnyal, és melyek nem. Alapvetően más jogi helyzet keletkezik attól függően, hogy a magzat jogalany-e, vagy sem. A két lehetséges értelmezés jogi következményei egymást kizárják, ugyanakkor az Alkotmánnyal mindkettőjük összefér. A hatályos Alkotmányban rögzített alapjogok értelmezése alapján nem lehet választani a kétféle megoldás között. Az Alkotmánybíróság az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, illetve a jogalanyisághoz való jogot értelmezheti, de ezek - bármely tartalommal is - attól függően hatályosulnak, hogy ki tartozik a „minden ember” közé.

A magzat jogalanyiságáról való döntés az ember jogi státuszának újbóli meghatározása. Ez az alapjogok értelmezéséhez képest előkérdés, az Alkotmány belső összefüggéseiből le nem vezethető, külső - tartalmilag alkotmányozói - döntés, amelynek legcélszerűbb szabályozási módja az lenne, ha magában az Alkotmányban fektetnék le. Az Alkotmánybíróság ehhez a döntéshez azzal járul hozzá, hogy megállapítja, milyen a viszony a jogalanyok körét újra meghatározó döntés és a hatályos Alkotmány, illetve az Alkotmánybíróság alapjogértelmezése között: szükség van-e változásokra, illetve a jogalanyiság megváltoztatásának milyen határai és lehetőségei vannak. Az Alkotmánybíróság állást foglal arról, hogy a jogalanyiság alkotmányosan szűkíthető-e; másrészt arról, hogy a jogalanyiság esetleges kiterjesztése a jogi ember-fogalom alapvető jellemzőit megváltoztatná-e, illetve hogy az az Alkotmánybíróság értelmezése az élethez való jogról egy ilyen változással összefér-e.

2. Az Alkotmány 54.§ (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az 56.§ kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban minden ember jogképes.

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata 6. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogalanyiságát bárhol elismerjék. A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 16. cikke kimondja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy jogképesnek ismerjék el.

a) Az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények - és ezekkel összhangban az Alkotmány is - azt mondják ki, hogy minden ember, mindenütt, feltétlenül jogképes, azaz jogalany, vagyis jogi értelemben véve „személy”. Ezzel egy hosszú - de legalább kétszáz éve tartó - történelmi folyamat céljai nyertek egyetemes elismerést: minden ember nemcsak „természetes állapotát”, hanem jogállását tekintve is egyenlő lett. A minden embert megillető jogképesesség kizárja a rabszolgaságot; s mivel nemcsak általános, de egyenlő is, kizárja a jogképesesség különböző terjedelmén alapuló (pl. rendi) különbségeket is. Miután minden ember jogképeségét, személy-voltát elismerték, az „ember”, a „jogalany”, a „mindenki”, a „személy” jogilag szinonimává vált. Ezáltal az „ember” normatív fogalommá lett. Amikor minden emberi egyed ezt a jogi státuszt elnyerte, nem okozott feszültséget az ember jogi fogalma és biológiai fogalma, vagy az emberek körének meghatározására vonatkozó erkölcsi nézetek közötti, ma nehézségeket okozó eltérés. Ellenkezőleg, a különféle ember-fogalmak akkor kerültek megfelelésbe. A jogi ember-fogalom normativitását elfedte a „természetes” ember-felfogás problémátlansága. Az utóbbihoz igazították a jogi fogalmat, az „ember” erkölcsi értékéből vezették le, hogy mindenkinek egyenlőképpen jogalanynak kell lennie. Természetes egyetértés volt arra nézve, hogy mindenki ember, aki embernek született.

b) A jogképeség olyan végletes absztrakció, amelyben már nincs semmi kizárólagosan emberi. A jogképeség formális minőség. Minden embernek jogképesnek kell lennie, de jogképes nemcsak az ember lehet. A jog az emberen kívül is bármit jogalannyá, „személlyé” nyilváníthat.

Ezért az ember jogi alaphelyzetéhez hozzátartozik két „tartalmi” alapjog is, amely a jogképeség formális kategóriáját kitölti, és a „személy” emberi minőségét kifejezi: az élethez és az emberi méltósághoz való jog. Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva - a klasszikus megfogalmazás szerint - az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs „érinthetetlen” lényegük.

A méltóság az emberi léttel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Egyetlen ember élethez való jogáról sem beszélhetünk úgy, hogy ne értenénk bele az élethez és méltósághoz való alanyi jogát. Az államnak az élethez való jogot biztosító kötelezettségei csupán ehhez járulnak, de a szubjektív jogot nem pótolják, s anélkül, tehát csak önmagukban, az élő emberekre nézve értelmetlenek is.

c) Az ember biológiai és jogi fogalma közötti viszony e század második felében ismét problematikusá vált. Az egyenrangúan érvényesíthető erkölcsi nézetek sokfélesége miatt nem beszélhetünk általánosan elfogadott erkölcsi ember-fogalomról sem. Az emberi élet feletti rendelkezéssel kapcsolatos igen különböző törekvéseknek mind szembesülniük kell az ember jogi fogalmával és fent leírt alapvető státuszával: ezért kikerülhetetlenül alkotmányossági probléma a halálbüntetés, az eutanázia és az abortusz, valamint a magzat feletti minden rendelkezés az anyaméhen kívül is.

A halálbüntetés és az eutanázia, másrészt az abortusz között az alapjogi megítélés szempontjából lényeges különbség van.

A halálbüntetés és az eutanázia esetében nem vitás, hogy az, akinek az élete feletti rendelkezésről szó van, ember. Alkotmányosságuk eldönthető csupán az élethez és méltósághoz való jog értelmezése alapján, anélkül, hogy az ember formális jogi fogalmát szükségszerűen érinteni kellene.

A halálbüntetés egyre több országban alkotmányellenessé minősítése azt a fejlődést viszi egyre közelebb a beteljesedéshez, hogy mindenkit, pusztán ember-voltánál fogva megillessen a teljes jogi emberi státusz. Ez akkor következik be, ha a jogképeség feltétlensége mellett az élethez és méltósághoz való jog feltétlenségét is elismerik. Ezzel a folyamattal szemben az egyes országokban még létező halálbüntetés és engedélyezett eutanázia individuális ismérvek alapján (bűnösség, életminőség, tudati illetve fizikai állapot) a sajátosan emberi jogállást megalapozó jogokat elvonhatónak, illetve korlátozhatónak tartja. A halálbüntetés és az eutanázia alapkérdése eszerint az élethez és méltósághoz való jog feltétlensége vagy korlátozhatósága.

A terhességmegszakítás esetében viszont nem az a kérdés, hogy a sajátosan emberi jogállást megalapozó jogok feltétlenek-e vagy korlátozhatók, hanem arról az előkérdésről van szó, hogy a magzat ember-e, azaz alanya lehet-e ezeknek a jogoknak.

A magzat a magyar jog szerint nem jogalany. Más kérdés, hogy a Büntető Törvénykönyv védi a magzat érdekét azzal, hogy a magzatelhajtást bűncselek-

ménnyé nyilvánítja. Más kérdés az is, hogy a Polgári Törvénykönyv gondoskodik a megszületendő gyermek érdekeiről, s ezt technikailag a magzat jogképességének az élveszületés feltételéhez kötött elismerésével oldja meg. Ez a módszer alkalmas arra, hogy a gyermek vagyoni érdekeit a megszületéséig fennálló függő jogi helyzettel biztosítsák. A feltételes jogképesség nem alkalmas azonban az abortusz problémájának megoldására. A magzat élethez - gyakorlatilag a megszületéshez - való jogát nem lehet a megszületés feltételétől függővé tenni.

d) A magzat jogalanyiságáról való kifejezett döntést az ember-fogalmat érintő két, ellentétes irányú változás teszi szükségessé. Mindkettő megváltoztatja a magzatról való hagyományos gondolkodást.

Egyrészt a művi terhességmegszakítások száma a történelemben soha nem látott nagyságot ért el, a születésszabályozás egyik fő eszközévé vált, a műtét közvetlen egészségi kockázata jelentéktelenre csökkent. Mindezzel összefüggésben az abortusz korábbi negatív erkölcsi megítélése egyre semlegesebb lesz. Megkezdődött az abortusz dekriminalizálása. Jelentős társadalmi mozgalmak követelik az abortusz teljesen szabaddá tételét. A terhességmegszakítás tömeges gyakorlata és az azt kísérő és igazoló nézetek a magzat feletti rendelkezés aggálytalanságát viszik be a közgondolkodásba. A követelt abortusz-lehetőség feltétele, hogy a magzat ember-voltát és alanyi jogát az életre továbbra se ismerjék el. E változások kapcsán az alkotmányos államok többségében alkotmánybíróság elé vitték az abortusz büntethetősége alkotmányosságát, és ennek kapcsán az abortusz jogi feltételeit.

Másrészt a természettudományok fejlődése következtében a megszületés többé nem magától értetődő természetes és minőségi választóvonal a magzati és „emberi” lét között. Biológiai (főleg genetikai) szempontból az egyedi emberi élet nem a születés és halál, hanem a fogantatás és halál közötti egységes folyamat. Ezen belül sokfajta minőségi szakasz különböztethető meg, amelyek között az emberi élet elején sem szükségképpen a születés a legfontosabb választóvonal. A magzat társadalmi helyzete is megváltozik. Már nemcsak jövőendő társadalmi (vagyoni) pozíciója révén, hanem a maga önálló fizikai valóságában, s egyre inkább egyéni tulajdonságai alapján részt kap a társadalomban. A méhen belüli magzatról az orvosi technika fejlődése és más technikai eszközök alkalmazása révén sokat lehet tudni, például nemét, fizikai tulajdonságait; gyógyítható, manipulálható; a magzat az anya és családja részére is láthatóvá válik, fejlődését nyomon kísérhetik. A magzat individualitása felerősödik. A magzat méhen kívül is, önállóan megjelenik a társadalmi forgalomban - ezen alapul például a vendéganyaság. A változások közvetlenül a technikai lehetőségeknek köszönhetőek, ezért terjedésük és népszerűvé válásuk megállíthatatlan. A magzathoz való viszonynak ez az átalakulása a magzat személyként való felfogását a közvéleményben egyre inkább magától értetődővé teszi. Ezek a változások tehát abba az irányba hatnak, hogy a mindennapi, „természetes”

ember-fogalom a magzatot is felölelje, azaz összhangba kerüljön azokkal a biológiai és erkölcsi nézetekkel, amelyek az embert fogantatásától kezdve embernek ismerik el.

A két irányzat közötti ellentmondás látszólag összebékíthető úgy - s ezt a hagyomány is alátámasztaná -, hogy az ember-fogalmat csak az érett magzatra terjesztik ki. (Az abortusz hívei is csupán az első három hónapra akarnak szabad döntést.) A megtermékenyített sejtekkel, illetve a magzati élet elején végzett beavatkozások azonban megkövetelnék, hogy a magzat jogállását egységesen, ugyanazon elvi alapon határozzák meg. Ha a jog az emberi státuszt egyáltalán kiterjeszti a születés előttre, és eddigi elveit megtartja, akkor a magzatot fejlettségére tekintet nélkül el kell ismernie jogalanynak. Ez következik abból, hogy a jog a megszületett ember esetében sem különböztet - és nem különböztethet, amíg ebben a fogalmi keretben marad - fizikai állapot, tudati funkciók vagy hasonlókat szerint.

A törvényhozó ugyan megteheti, hogy csak az érett magzatokat ruházza fel az abszolút életvédelmet nyújtó alanyi joggal, mint ahogy megteheti azt is, hogy a magzatok részére speciális jogi státuszt hoz létre, amelyen belül kor, fejlettség, vagy akár a méhen belüli vagy mesterséges körülmények közötti „tartózkodás” szerint különböztet. Mindkét megoldással növelhető a magzatok védelme, elvileg azonban ugyanazok az indokolási problémák merülnek föl, mint a magzat relatív védelmének ismert, a hatályos jogokban létező megoldásai kapcsán. Nem támasztható alá ugyanis elvi szempontokkal, miért éppen az adott időponttól kezdve számít jogilag embernek a magzat, s előtte miért nem. Ha pedig a törvény a magzatnak sajátos jogállást teremt, ezzel éppen úgy nem illeti meg az élethez és méltósághoz való feltétlen alanyi jog, mint ahogy a hatályos jog szerint sem. A magzat jogilag vagy ember, vagy nem; ha különleges jogi személyé teszik, és saját jogon élvez védelmet, e védelem viszonylagossága és korlátozhatósága miatt gyakorlatilag nem lesz nagyobb biztonságban a magzat élete, mintha azt az állam objektív életvédelmi kötelességére alapoznák.

3. A kérdés az, hogy az ember jogi státusza kövesse-e a természet- és szellemtudományok, valamint a közvélemény ember-fogalmainak fent jelzett változását, kiterjedjen-e az ember jogi fogalma is a születés előttre, egészen a fogantatásig. A jogalanyiség ilyen kiterjesztésének jellege és hordereje csak a rabszolgaság eltörléséhez hasonlítható, de annál is jelentősebb lenne. Ezzei az ember jogalanyiséga elérné elvileg lehetséges végső határát és teljességét; az ember különböző fogalmai ismét egybeesnének.

(A másik irányzat által felvetett kérdés, a magzat feletti lehető legteljesebb rendelkezés biztosítása, a magzat védelmét csökkentené, de jelenlegi jogállását nem változtatná meg, s annak felülvizsgálatát sem igényli.)

A magzat jogalanyiségának kérdése a hatályos Alkotmány értelmezésével nem dönthető el.

Az élethez és emberi méltósághoz való jog értelmezésével ugyanis csak arról dönthet az Alkotmánybíróság, hogy az ember jogi státuszának ezek az alapjai alkotmányosan korlátozhatók-e; a „minden ember jogképes” tétel értelmezésével pedig - ha a tautológiát el akarja kerülni - legfeljebb arról, hogy a jogképesesség elvonható-e. Az Alkotmánybíróság ezzel az alapjog-értelmezéssel az ember-fogalom körüli vitát mégis érintheti, mert az Alkotmány tartalmilag meg nem határozott, normatív ember-fogalmának és az alapjogok értelmezésében használt emberképnek közös gyökerei kell legyenek. Az Alkotmánybíróság az ember jogi helyzetét megalapozó legfontosabb alapjogok értelmezése alapján megállapítja: az Alkotmány szerint nem lehet semmit sem visszavenni az ember eddig elért jogi pozíciójából. Eszerint a jogalanyiság köre sem szűkíthető. (Pl. az etikai irodalomban előforduló olyan vélemények törvénybe foglalása, hogy a személylé minősítést specifikusan emberi tulajdonságok jelentkezéséhez kellene kötni, s így az újszülött is mintegy másfél éves korában nyerné el a jogképeséget, alkotmányellenes lenne.)

A jogi ember-fogalom kiterjeszthetőségének kérdésében viszont az Alkotmánybíróság legfeljebb a kiterjesztés alkotmányos feltételeiről foglalhat állást. A fentiekből az már adódik, hogy a jogképesesség, s így a jogi ember-fogalom megváltoztatásának egyetlen alkotmányos lehetősége van, a kiterjesztés a születés előttre. Ennek megvalósítása akkor nem alkotmányellenes, ha az alkotmányos rendben ma elfogadott jogi ember-fogalommal nem kerül ellentétbe. E fogalomnak legfontosabb, tartalmi eleme az elvont egyenlőség; ehhez képest kevésbé elvi alapon nyugszik a jogalanyiság kezdete.

Az ember alapvető jogi helyzetének jellemzője, hogy jogképesége független bármely tulajdonságától. Alapvetően érvényes ez az élethez és méltósághoz való jogra is. (Az e jogok feltétlenségének elismerése körüli vita pedig egyformán érint „mindenkit”.) Ha a megszületett ember emberi minőségét kifejező jogállására sem egyéni tulajdonságai, sem az állapotával (pl. életkor) járó tipikus tulajdonságok nincsenek semmiféle hatással, akkor a magzat fejlettsége, s más sajátosságai is közömbösek lehetnek a jogképesesség és az élethez és méltósághoz való jog szempontjából. A tartalmi státuszjogok által garantált absztrakt egyenlőséget, amely az erkölcsi ember-fogalom jogi megfelelője, a jogalanyiság születés előttre való kiterjesztése nem érinti.

A mai jog ember-fogalmának másik eleme, hogy a jogalanyiság a születéssel kezdődik. Ennek akkor volt elvi jelentősége, amikor általa minden ember egyenlőségét lehetett megalapozni, s a különböző ember-fogalmakat összhangba hozni. Mára kétségesse vált, hogy ellátja-e még ezeket a funkcióit, mert a természetes ember-fogalom kiterjedőben van.

A törvényhozónak kell értékelnie a magzattal kapcsolatos természettudományos és etikai álláspontokat, továbbá mérlegelnie a magzatról való gondolkodás megváltozásának ellentétes társadalmi irányzatait, s eldöntenie, hogy ezek változását indokolt-e jogilag is követni. A fentiek szerint az Alkot-

mányból nem következik, hogy a magzat jogalanyiságát el kellene ismerni, de az sem, hogy ne lehetne a magzatot jogilag embernek tekinteni. Az emberi státusznak ez a kiterjesztése ugyanis a jogi ember-fogalomnak az alapjogok szempontjából fontos elemeit - más-más okból - valójában lényegesen nem érinti.

E)

1. Az indítványozók egyik csoportja kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását is, arra hivatkozva, hogy a támadott rendeletek hatályon kívül helyezése esetén az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény értelmében mindenfajta terhességmegszakítás tilos lenne. Ez a helyzet pedig alkotmányellenes volna, mivel a nők önrendelkezési jogát sértené.

Az Alkotmánybíróság szerint az indítvány idő előtti. Az 1972. évi II. törvény 29.§ (4) bekezdésének első mondata szerint „A terhesség megszakításának csak jogszabályban meghatározott esetekben és rendelkezések szerint van helye”. Az Alkotmánybíróság az abortuszt szabályozó, s ezáltal gyakorlatilag lehetővé tévő rendeleteket 1992. december 31-i hatállyal semmisítette meg. Alkotmányellenes törvényhozói mulasztás akkor lenne felvethető, ha a terhességmegszakításról szóló törvényt e határidő lejártá után sem hoznák meg, illetve az Országgyűlés a magzat jogi helyzetéről egyébként nem rendelkezne. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az abortusz szabályozása hiányának alkotmányellenes helyzetként való értékelése is attól függ, hogyan dönt az Országgyűlés a magzat jogi státuszáról.

2. Más indítványozók alkotmányellenes mulasztásnak tartják, hogy a hatályos abortuszjogszabályok nem biztosítják az orvosok és egészségügyi dolgozók számára a terhességmegszakítás elvégzése illetve az abban való közreműködés megtagadásának lehetőségét lelkiismereti okból.

A lelkiismereti szabadság jogának az e határozattal elbírált összefüggésben az az értelme emelendő ki, hogy az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meg hasonlósba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy ilyen kényszertől tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye - ésszerű keretek között - az alternatív magatartást. Nem alkotmányellenes, ha ez utóbbi érdekében az, aki lelkiismerete szerint kíván cselekedni, olyan áldozatokra kényszerül, amelyek nem aránytalanok.

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő (1989. évi XXXII. törvény 49.§). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint pusztán valamely jogi szabályozást igénylő kérdés szabályozásának elmulasztása nem minősül mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességnek, kivéve azt

az esetet, ha a jogi szabályozás iránti igény annak nyomán állt elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, s ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos joguk érvényesítésének gyakorlati lehetőségétől (22/1990.(X.16.)AB határozat).

Az abortuszt lelkiismereti okból ellenzők mentesítésére a terhességmegszakítással kapcsolatos munkaköri kötelességük alól semmilyen jogszabály nem írt elő jogalkotási feladatot. A rendeleti szintű jogalkotás mulasztása tehát ezen az alapon nem állapítható meg. A törvényhozónak pedig nem kötelessége, hogy az élet legkülönbözőbb területeire külön garanciális szabályokat állapítson meg a lelkiismereti szabadság érvényesítésére. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló törvényben lefektetett általános garanciákkal a törvényhozó eleget tett az Alkotmány 60.§-ára vonatkozó, általánosságban is megfogalmazható „végrehajtási” kötelezettségének. Ezen felül arról kell gondoskodnia, hogy - a lelkiismereti konfliktus személyes és egyedi jellegének megfelelően - ne legyen jogi akadálya az egyéni mentesülésnek a lelkiismeret parancsával szembenálló jogi kötelesség alól. Ezt a lehetőséget egyes esetekben törvénnyel kell biztosítani, például akkor, ha az Alkotmányban lefektetett állampolgári kötelességgel szemben hivatkoznak a lelkiismereti szabadság jogára, s a szembenálló alkotmányos jog illetve kötelesség mérlegelésre speciális eljárás létrehozása indokolt. Más esetekben az alternatív magatartás lehetőségét kell jogszabállyal megteremteni. Mindkét szempont találó például a katonai szolgálat megtagadására, egyik sem érvényes azonban az abortuszra.

Az abortuszt ellenző orvosokkal kapcsolatban az állam eleget tesz a lelkiismereti szabadság jogából folyó kötelezettségének, ha a munkajogi kötelesség alól lehetővé teszi a mentesülést, vagy ha lehetővé teszi olyan munkahelyek létesítését, ahol a nőgyógyász nem kénytelen meggyőződése ellenére abortuszt végezni. Ezek a lehetőségek a hatályos jog alapján fennállnak.

A jogszabályszerűen engedélyezett abortusz végrehajtása és az abban való közreműködés az ezen a szakterületen dolgozó orvosok, illetve egészségügyi dolgozók munkakörébe tartozó tevékenység. A dolgozók munkavégzésére, a munkáltatói utasításokra és azok esetleges megtagadására vonatkozó általános szabályokat a Munka Törvénykönyve tartalmazza (34.§). Ennek értelmében a dolgozó munkáját felettese utasításának megfelelően köteles elvégezni, de nem köteles teljesíteni a munkáltató utasítását, ha annak végrehajtása az egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy egyébként az érdekeit védő jogszabályba ütközik. Az utasításnak megfelelő munkavégzés törvényi kötelessége tehát már ezen a meglehetősen alacsony gáton megtörik. A munkahelyi elöljáró hatalmát a jog nem helyezheti a dolgozók jogszabályban elismert érdekei elé (akkor sem, ha az adott esetben egyéni érdeksérelem nem lenne bizonyítható), sem az egyes dolgozó személyes épségéhez való joga fölé (akkor sem, ha a egészségi probléma a munkáltató számára kiszámíthatatlan, mert pl. ritka és atipikus egyéni tulajdonságból adódik). Még

kevésbé lehet a munkáltatói utasítás az alapjogok, és köztük a lelkiismereti szabadság érvényesítésének gátja. A lelkiismereti szabadságot törvény is csak más alapjog vagy alkotmányos kötelesség érvényesülése érdekében, s kizárólag a szükségesség és arányosság keretén belül korlátozhatja. A lelkiismereti szabadsággal ellentétes munkáltatói utasítás végrehajtását a dolgozó tehát megtagadhatja. Ez az utasítás-megtagadás bírói jogvédelem alatt áll. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a lelkiismereti szabadság bírósági úton történő alanyi jogi jellegű védelme akkor is fennállna, ha a Munka Törvénykönyve nem teremtené meg a fenti hivatkozási alapot. A bíróság enélkül is alkalmazhatná a munkaügyi perben az Alkotmány 60.§-át a munkáltatói utasítás alóli mentesség megalapozására. Jogalkotói mulasztásról tehát ekkor sem beszélhetnénk; a hatályos jogot tekintve pedig az indítvány különösen alaptalan.

A munkakörhöz tartozó egyes feladatok elvégzésének rendszeres megtagadása a lelkiismereti szabadság érvényesítése szempontjából ugyanolyan elbírálás alá esik, mint adott munkáltatói utasítás eseti megtagadása. Alaptalan a lelkiismereti okra hivatkozás, ha az azzal össze nem egyeztethető tevékenység - akár általában, akár a dolgozó által választott munkahelyen - a munkakör lényegéhez tartozik. Az orvosilag nem indokolt terhességmegszakítás elvileg nem szükségszerű része a szülész-nőgyógyászati munkakörnek. Ezért az abortuszt ellenző orvos általában hivatkozhat a lelkiismereti szabadság jogára (hacsak nem abortusz-klinikán helyezkedett el). Az államra pedig az a további kötelezettség hárul, hogy jogilag lehetővé tegye olyan munkahelyek létesítését, s szükség esetén szervezzen ilyeneket, ahol a nőgyógyász nem köteles lelkiismerete ellenére terhességmegszakításra. Az, hogy elegendő számú ilyen munkahely alakul-e, vagy hogy az adott orvosra a munkahelyváltoztatás aránytalan terhet ró-e, másrészt, hogy a munkaügyi perekben a lelkiismereti szabadság milyen védelmet kap, az emberi jogok egyedi érvényesülésének kérdése, amelynek vizsgálata a jelenlegi szabályozás szerint nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

F)

Végezetül az Alkotmánybíróság rámutat azokra az alkotmányos keretekre, amelyek - a törvényhozónak a magzat jogalanyiságára vonatkozó döntésétől függően - az abortusz alkotmányos szabályozásának lehetőségeit behatárolják.

1. Ha a törvényhozó úgy határoz, hogy a magzat jogilag ember, tehát olyan jogalany, akit megillet az élethez és méltósághoz való alanyi jog, akkor terhességmegszakítás is kizárólag azokban az esetekben végezhető, amelyekre nézve a jog eltűri az emberi életek közötti választást, és ennek megfelelően nem is

bünteti az emberi élet kioltását. Ilyen eset például az, ha az anya életének megmentése érdekében válik szükségessé az abortusz.

2. Ha a törvényhozó úgy dönt, hogy a magzat jogilag nem ember, azaz nem jogalany az Alkotmány 56.§-a értelmében, és nem illeti meg az élethez és méltósághoz való alanyi jog, akkor az Alkotmánnyal összhangban nemcsak lehetséges, de kötelező is a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelezettség mérlegelése az anya önrendelkezési jogával, valamint más alapjogaival szemben. Hogy az állam életvédő kötelezettségének valamely alkotmányos jog - elsősorban az anya személyiségi joga - hol szab határt, olyan kérdés, amelyre a válasz az Alkotmányból közvetlenül nem vezethető le. Az Alkotmánybíróság itt csak a törvényhozás mozgásterének a hatályos Alkotmányból következő határait állapíthatja meg; illetve megállapíthatja az alkotmányellenes mulasztást, ha a törvényhozó akár az anya jogainak, akár a magzatnak az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése szerint megkívánt minimális védelmet sem biztosította.

Ha tehát a törvényhozó nem ismeri el a magzat jogalanyiságát, a terhességmegszakítás feltételeinek megállapításakor nem hagyhatja teljesen figyelmen kívül a két legfontosabb szembenálló jog egyikét sem: mérlegelnie kell az anya önrendelkezéshez való jogát is, és az élethez való jogból folyó, a magzatra is kiterjedő állami életvédelmi kötelezettséget is. Nem lenne alkotmányos a teljes abortusz-tilalom, mert ezzel teljesen figyelmen kívül hagynák az anya önrendelkezési jogát (és egészséghez való jogát). Egy ilyen tilalom az Alkotmányból nem következik, hiszen ebben a döntési alternatívában a magzatnak nincs az 54.§ szerinti alanyi joga az élethez. Hasonlóképpen nem lenne alkotmányos, ha a szabályozás kizárólag az anya önrendelkezési jogát nézné. A magzat életének védelme annak megfogadásától kezdve állami kötelesség, tehát a terhesség kezdeti szakaszában sem lehet egyedül az önrendelkezési jog irányadó. Az állam objektív kötelességéből az élet védelmére az következik, hogy az állam nem engedheti meg alkotmányosan az indok nélküli abortuszt. Különösen szükséges az indokolás azért, mert az abortusz esetében az állam életvédelmi kötelezettsége nem névtelen statisztikai kockázat elhárítását vagy elosztását szolgálja, hanem egyedi emberi magzat szándékos megsemmisítéséről van szó. A törvényhozó által elégségesnek tartott indokokat a terhességmegszakítás törvényi feltételéül kell szabni.

Az, hogy az abortusz tilalma és az indok nélkül megengedett abortusz alkotmányellenes szélsőségei között a törvény hol húz határt, milyen indikációkat kíván meg, a törvényhozó felelőssége és hatásköre. Az egyes feltételek azonban nem sérthetnek más alkotmányos jogokat. Minden feltétel szükségképpen megkülönböztet - például életkor, egészségi állapot, szociális helyzet vagy etikai szempontok szerint -, de a megkülönböztetés nem lehet ellentétes az Alkotmány 70/A.§-ával, vagyis meg kell felelnie a pozitív diszkrimináció

alkotmányos feltételeinek. Hasonlóképpen figyelemmel kell lenni arra, hogy a szabályozás ne jelentsen senkinek lelkiismereti kényszert, illetve hogy az abortusszal kapcsolatba hozható egyéb jogok megfelelően érvényesüljenek.

G)

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben megjelölt jogszabályokat 1992. december 31-i hatállyal helyezte hatályon kívül. Ha az Alkotmánybíróság a terhességmegszakításra vonatkozó jogszabályokat a határozat közzététele napjával semmisítené meg, attól kezdve minden terhességmegszakítás bűncselekménynek minősülne. Az Alkotmánybíróság e határozatában a terhességmegszakítás tartalmi kérdéseiben nem foglalt állást. Ezért a megsemmisítés időpontjáról sem rendelkezett oly módon, hogy az azonnal ugyanolyan gyakorlati következményekkel járjon, mint egy érdemi állásfoglalás. 1992. december 31-ig a törvényhozásnak kellő ideje van arra, hogy a magzat jogállásáról és a terhességmegszakításról törvénnyel döntsön.

Budapest, 1991. december 9.

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.Ádám Antal alkotmánybíró párhuzamos véleménye

Párhuzamos véleményemben az általam is egyetértéssel fogadott alkotmánybíróági határozat indokolásának abból a megállapításából indulok ki, amely szerint, ha a törvényhozó úgy dönt, hogy a magzat jogilag nem ember, azaz nem jogalany, és nem illeti meg az élethez és méltósághoz való alanyi jog, akkor sem hagyhatja teljesen figyelmen kívül a kapcsolódó két legfontosabb alapvető jogot, nevezetesen: „az Alkotmánnyal összhangban nemcsak lehetséges, de kötelező is a magzati élet védelmére vonatkozó állami kötelezettség mérlegelése az anya önrendelkezési jogával, valamint más alapjogaival szemben”.

E megállapításokhoz kapcsolódva indokoltnak tartom a következők hangsúlyozott megfogalmazását. A magzati lét az emberi élet kialakulásának kikerülhetetlen szakasza. Ahhoz, hogy az ember megszülessen és a jogi értelemben vett ember rangjára emelkedhessen mellőzhetetlen, hogy a magzat ebben a minőségében jogi védelemben részesüljön és ennek érdekében meghatározást nyerjenek az államot, az egészségügyi intézményeket, az anyát, a családot, a társadalmat, a többi polgárt terhelő kötelezettségek.

Az a körülmény tehát, hogy az Alkotmány vagy törvény a magzatot nem minősíti jogalanynak, korántsem engedhet közömbösséget, semlegességet a magzat léte és sorsa iránt. A magzatot megillető általános és egyedi védelem az egészséges ember megszületését szolgálja. E megállapításnak csak akkor van értelme, ha magában foglalja a magzat jogát a születéshez. E tételből azonban nem következik az, hogy a magzatnak a születéshez való joga azonos a megszületett ember élethez való jogával. A törvényalkotó megítélésétől függ az, hogy a magzat születéshez való jogával szemben milyen feltételek mellett engedi érvényesülni az anya életéhez, egészségéhez, személyi méltóságához, önrendelkezéséhez, valamint az anya illetve a család szociális biztonságához való jognak és más alapjogoknak mint versengő jogoknak az elsődleges érvényesülését.

A versengő alapjogok megvalósulási feltételeinek és arányainak meghatározásakor a társadalom többségének felhatalmazásával rendelkező parlament természetesen köteles figyelembe venni más alkotmányos alapelveket és értékeket is. Emellett a törvényalkotó törekedhet olyan társadalompolitikai, népesedéspolitikai, erkölcsi szempontok érvényesítésére is, amelyek az Alkotmányban rögzített elveken, értékeken és alapjogokon kívül esnek.

E megállapítások rögzítésével tehát annak a felfogásnak kívánok erőteljesebb hangsúlyt adni, hogy a magzatot akkor is megilletik bizonyos jogosultságok, ha a törvény nem minősíti jogi értelemben vett embernek. Az így létrejött, az állam és más jogalanyok számára bizonyos kötelezettségeket eredményező jogi helyzet viszont nem teszi lehetetlenné, hogy a törvény megállapítsa a magzat születéshez való jogával versengő alapjogoknak a magzat megszületését is megakadályozó érvényesülési feltételeit. A magzat születéshez való joga

ugyanis a hatályos alkotmányi keretek között nem abszolút jog, hanem olyan származékos jogosultság, amely nem azonos annak forrásával, a jogi értelemben vett ember mint jogalany élethez és emberi méltósághoz való jogával.

Dr. Ádám Antal s. k.
alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza alkotmánybíró párhuzamos véleménye

Egyetértve az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal, annak indoklását a következőkkel egészítem ki:

Az emberi jogok tiszteletben tartásával és védelmével kapcsolatos "elsődrendű köteletségének" teljesítése során az állam meg kell hogy teremtsen az egyes szubjektív alapjogok érvényesítésének jogszabályi és szervezeti feltételeit, - ahogy ezt a határozat indokolásának C. pontjában megállapítja - valamint más alapjogokkal való összhangját.

A terhességmegszakítás mikénti szabályozása az Alkotmány 54. és 56. §-aiban biztosított jogok mellett szorosan összefügg az anyákat a gyermek születése előtt és után megillető támogatással és védelemmel (66. § /2/ bekezdése), valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal (70/D. §), továbbá érinti a lelkiismereti szabadságot (60. §) és nem függetleníthető az Alkotmánynak a házasság és család védelméről szóló 15. §-ában foglalt rendelkezéstől. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog után felsorolt többi alapjogból is származnak az államra nézve kötelezettségek, amelyek - akárcsak az élethez és az emberi méltósághoz való jog esetében - nem egyszerű reflexei a szubjektív alapjogoknak, hanem a rendezett illetőleg a rendezés által érintett életviszonyok objektív adottságai folytán a szubjektív alapjogokból következő, de azok védett körén túlmutató feltételrendszer kialakítását és érvényesülésük intézményes biztosítását teszik szükségessé. Ezek a kötelezettségek egymást kiegészítik, de egymással összütközésbe is kerülhetnek, ami viszont a jog által védett értékek nagyságán és jelentőségén alapuló összhang megteremtését igényli a törvényhozótól.

A törvényhozó a terhességmegszakítás szabályozása során nem mulaszthatja el annak vizsgálatát, hogy az ismételt művi beavatkozások káros következményekkel járnak-e azok egészségére nézve, akiken végrehajtásra kerülnek, fokozzák-e a koraszülések gyakoriságát és ezzel összefüggésben a szellemi és testi fogyatékosokban szenvedők számát. Az államnak az Alkotmány fentebb felsorolt §-ai alapján, különösen az egészségvédelem terén fennálló kötelezett-

ségéből adódik a születésszabályozás tekintetében a nők egészsége szempontjából kevesebb veszélyt jelentő, a nem kívánt terhességek megelőzését szolgáló, családi és szociális problémák súlyosbodásával nem járó módszerek megfelelő orvosi felvilágosítás és ellenőrzés mellett történő alkalmazási lehetőségeinek mérlegelése, párhuzamosan a család- és gyermekvédelem fokozásával, továbbá az egészségügyi kultúra általános szintjének emelésével. A jog élhet a tiltás és az engedélyezés eszközeivel, de feladatainak csak akkor tehet valóban eleget, ha a szubjektív alapjogok objektív oldaláról, azok előfeltételeiről és érvényesülésük biztosítékairól intézményesen gondoskodik, még ha annak eredményei csak hosszabb idő után jelentkeznek is.

A Magyar Köztársaság Alkotmányában biztosított alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme terén fennálló állami kötelességeket a törvényhozónak gondosan mérlegelnie és egymáshoz viszonyított, valamint a szubjektív jogokkal való összhangjukat törvényi szintű jogszabályban biztosítani kell. A mérlegelés eredményeként a terhességmegszakítás feltételeinek és indokainak megállapítása a törvényhozó feladata, de ennek során az alkotmányos jogok és ezek objektív oldalaként jelentkező állami kötelességek összhangjának biztosítását Alkotmányunk rendelkezései értelmében nem mellőzheti.

Budapest, 1991. december 9.

Dr. Herczegh Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró párhuzamos véleménye

A határozatban foglaltakkal egyetértve az indokolás egyes megállapításait nyomatékosító álláspontomat a következőkben foglalom össze:

1. A határozat indokolása helyesen mutat rá, hogy a jelenleg hatályos Alkotmány keretei között a törvényhozó döntési szabadsága rendkívül széles, sem a magzat jog-alanyiségének elismerése, sem a jogalanyiságnak az élve-születéshez kapcsolása nem tekinthető eleve és szükségképpen alkotmányellenesnek. Ugyanakkor a törvényalkotót terheli az a felelősség, hogy számot vessen azokkal a jogkövetkezményekkel - és természetesen a jogn túlmutató társadalmi következményekkel is -, amelyek akár az egyik, akár a másik szabályozás esetén szükségszerűen és elkerülhetetlenül beállnak.

A törvényhozó az Alkotmány keretei között maradva dönthet úgy is, hogy a jogalanyiságot a petesejt megtermékenyüléséhez kapcsolja. Ugyanakkor figyelemmel kell lennie arra, hogy ebben az esetben

- a megtermékenyülés időpontjától kezdődően irányadók az emberi élet védelmére irányadó alkotmányos szabályok, s ez okból - az Alkotmánybíróság 23/1990. /X.31./ AB határozatában kifejtettek miatt - szükségszerű és elkerülhetetlen a művi vetélés úgyszólván teljes körű tilalma, hiszen az emberi élethez való joggal más alapvető jog /pl. az emberi méltósághoz vagy a szociális biztonsághoz való jog/ eredményesen nem állítható szembe és nem versenyeztethető,

- nem csupán a művi vetélést kell megtiltani, hanem mindama szerek alkalmazását is, amelyek a megtermékenyült petesejtnak a méh falán való megtapadását, illetőleg oda történő beágyazódását akadályozzák,

- a magzati lét egész tartama alatt intézményes garanciákkal kell védeni a magzat jogait és jogos érdekeit a szülőkkel - így az anyával - szemben is.

A törvényhozó - ugyancsak az Alkotmány keretei között - dönthet úgy is, hogy nagyban-egészben hatályos jogunk talaján maradva a jogalanyiságot az elveszületéshez kapcsolja. Ez a törvényhozói állásfoglalás kétségtelenül szélesebb mozgásteret nyújt a művi vetélést legálisan elfogadhatóvá tevő okok körének meghatározásához, de önmagában véve még nem határozza meg az említett okokat: ehhez az állásfoglaláshoz ugyanis egyaránt kapcsolható szigorú és kevésbé szigorú abortusz-tilalom.

A magam részéről nem tudok azonosulni azokkal az indítványozói érvelésekkel, amelyek a művi vetélés jogszerűségének kérdését valójában genetikai tudományos szakkérdéssé redukálják, mondván: a tudomány jelenlegi állása szerint a magzat a fogamzás pillanatától kezdve teljes értékű emberi lény, ebből eredően automatikusan kiterjed rá az Alkotmány 8. § /2/ bekezdésében foglalt tilalom. Az én felfogásom szerint egyik dolog a magzat emberi mibenlétének genetikai meghatározottsága és másik dolog, hogy a jog mely időponttól kezdődően ismeri el az ember jogalanyiságát. Az említett két dolog között nincs szükségszerű automatizmus.

A jogalkotó a szabályozás tartalmának kialakításánál köteles ugyan figyelembe venni a különböző szaktudományok eredményeit, ám a jog szabályozási rendszere annyiban szuverén, hogy nem köteles azokhoz mechanikusan igazodni. Ezzel a viszonylagosan szuverén döntési szabadsággal él a jog pl. a nagykorúság beálltának törvényi szabályozásánál vagy a környezetvédelem körében irányadó szennyezési határértékek megállapításánál. Amikor a jog tudatosan eltér a szaktudomány felfogásától, ez nem az utóbbi elvetését vagy felülbírálatát jelenti, hanem csupán azt juttatja kifejezésre: a jogi szabályozás kialakításánál nem kizárólag egyik vagy másik szaktudomány eredményeit kell figyelembe venni, hanem ezek mellett társadalmi, gazdasági, műszaki stb. szempontokat is mérlegre téve kell meghatározni a jogkövetkezményeket, illetőleg a társadalom fejlődési szintje mellett a jog által eltűrt, illetőleg megkövetelt magatartást.

A kifejtettekből eredően az én felfogásom szerint a törvényalkotó akkor sem kerül szembe a hatályos Alkotmánnyal, ha a jogalanyiságot az elveszületéshez kapcsolja, míg a magzati létet sui generis jogi védelem alatt álló értéként kezeli, amely nem tartozik az Alkotmány 8. § /2/ bekezdésének hatálya alá. Egy ilyen esetleges törvényalkotói felfogással az is összeegyeztethető, hogy a sui generis jogvédelem nem azonos mértékű a magzati lét egész tartama alatt, hanem a magzat korával egyenes arányban növekszik, illetőleg kitüntetett szerepet ad a magzati létben belül olyan időpontoknak, amelyek genetikai szempontból nem hordozói semmiféle alapvető változásnak.

2. Az ügy kapcsán óhatatlanul felmerül az egyházi tanítások és hitelvek, valamint a világi törvények egymáshoz való viszonya, ami az Alkotmány 60. § /1/-/3/ bekezdésében foglaltakra tekintettel alkotmányjogi problémává is válhat. Erre vonatkozó véleményem a következő:

A világi törvényhozás feladata, hogy állami kényszerrel is érvényre juttatható magatartásszabályokkal irányítsa a társadalom életét. Ezért a világi törvények felekezeti hovatartozásra való tekintet nélkül mindenkre irányadók. Ez azonban nem menti fel a törvényalkotót az alól, hogy a törvények megalkotásánál tekintettel legyen az állampolgárok egyes csoportjainak vallási meggyőződésből folyó vagy egyéb - pl. pacifista, vegetáriánus - elveire. Az Alkotmány 60. § /1/ bekezdésében foglaltak miatt ugyanis az államnak a lehetőségek legvégső határáig tartózkodnia kell attól, hogy olyan magatartásra kényszerítse polgárait, amely ellentétben állana azok lelkiismereti meggyőződésével. /Mindenfajta meggyőződést természetesen az állam sem tolerálhat. Így a törvényalkotó nem lehet tekintettel az anarchista vagy más, a társadalom rendjének erőszakos felforgatására irányuló nézeteken alapuló meggyőződésre./

A művi vetélés jogi szabályozásánál - eltekintve az orvosoknak az indítványokban is megfogalmazott és a törvényhozó által megoldandó lelkiismereti konfliktusától - nem látok olyan problémát, amely a világi és az egyházi törvények ütközésében öltene testet.

A Magyar Köztársaság népesedéspolitikája ugyanis - egyes külföldi országok gyakorlatától eltérően - nem a népességgyarapodás jogi eszközök segítségével történő megállítására vagy csökkentésére irányul. Ezért fel sem merül, hogy a törvényalkotó bárkit is kötelezzon a művi terhességmegszakításra. A megalkotásra kerülő törvény feladata az, hogy meghatározza: az állam a maga részéről milyen okok fennállása esetén nem tekinti jogellenesnek a terhesség művi úton történő megszakítását és teszi lehetővé az ilyen műtétek elvégzését.

Abban a körben tehát, ahol mind az állam, mind a különböző egyházak tiltják a terhesség művi megszakítását, a világi és az egyházi előírások egybeesnek. Ám nincs szó ütközésről abban a körben sem, ahol az állam nem tekinti jogellenesnek a valamely egyház által tiltott magatartást. Ez esetben ugyanis az állam csupán jogi lehetőséget teremt a terhesség művi megszakítására, amely

lehetőséggel az anya - lelkiismereti meggyőződése szerint - vagy él, vagy nem él. A lelkiismereti szabadságból eredően minden állampolgárnak elvitathatatlan joga, hogy önmagával szemben szigorúbb erkölcsi mércét állítson, mint ezt az állam teszi az állampolgárok összességével szemben, s ez okból olyankor se éljen a terhesség művi megszakításának lehetőségével, amikor a jog azt számára nem tiltja. Az ilyen önkorlátozás eredhet vallásos meggyőződésből, de gyökere lehet a művi terhességmegszakítás hátrányos következményeinek elkerülésére irányuló törekvés is. A jogszabály keretei között tehát szabadon érvényre juthatnak valamennyi egyház és vallásfelekezet előírásai, amelyek a hívő emberek lelkiismereti meggyőződése révén a legális abortusz igénybevételétől való tartózkodásban nyilvánulnak meg. Valamennyi egyháznak joga van arra, hogy a vallásos életre való nevelés legkülönbözőbb eszközeivel arra ösztönözze híveit: olyankor se éljenek a művi terhességmegszakítás lehetőségével, amikor azt a jog nem tiltja és nem sújtja szankcióval.

Budapest, 1991. december 9.

Dr. Kilényi Géza s. k.
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás alkotmánybíró párhuzamos véleménye:

A határozat érdemi rendelkezésével, a terhességmegszakításról szóló jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének a megállapításával és megsemmisítésével egyetértve, az a véleményem, hogy e jogszabályok tartalmilag is alkotmányellenesek.

1. Nem osztom a többségi álláspontot tükröző határozatnak azt a megállapítását, hogy a magzat jogalanyiségének a kérdése alkotmányértelmezéssel nem dönthető el. Ez az álláspont lehetőséget lát arra, hogy a törvényalkotó a magzat jogi státuszát az ember jogalanyiségától eltérően minősítse. E szegregációnak azonban alkotmányos alapja nincs.

2. Kétségtelen, hogy az Alkotmány az ember normatív fogalmát kifejezetten nem határozza meg. Nem ad kifejezett eligazítást az emberi élet kezdetét, de az emberi élet végét, a jogalanyiség megszűnését illetően sem. Ahogy azonban ezt a többségi álláspontot kifejező határozat helyesen tartalmazza, az „ember”-fogalom a történelmi fejlődés során a különböző - filozófiai, etikai, erkölcsi,

természettudományos, természetes - emberfogalmak mellett normatív értékűvé is vált. Ha pedig az „ember”-fogalom normatív fogalom, az nem eshet kívül az Alkotmány, az ország alaptörvénye normavilágán, annak alkotmányos helyét az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány értékrendjében - és pedig alkotmányértelmezéssel - meg kell találnia.

Ha ugyanis az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a megszületett ember (a köldökzsinór elvágásától) bizonyosan jogalany (már pedig az), akkor ezt a megállapítást is alkotmányértelmezéssel teszi. Mint ahogy azt is, hogy a jogképesség a klinikai vagy a biológiai halál beálltáig áll-e fenn (ennek pl. az eutanasia alkotmányellenessége szempontjából jelentősége lehet). Az Alkotmánybíróságnak tehát az ember jogalanyiségének kezdetét és végét, a jogi ember-fogalom teljességét az Alkotmány alapján értelmeznie kell.

3. A többségi határozat szerint az ember biológiai (filozófiai, erkölcsi, természetes) és jogi fogalma között kezdetben nem volt feszültség, a különböző ember-fogalmak egymásnak megfeleltek, a természetes és jogi ember-fogalom egybeesett. Nézetem szerint a természet-tudomány fejlődése nem adhat alapot arra, hogy a jog normativitása ezt a természetes megfelelést és egybeesést kétségbevonja.

A természet- (és szellem-) tudomány által szolgáltatott érvrendszertől, azaz az ember biológiai és „természetes” fogalmától tehát az „ember”-fogalom normatív felfogása nem szakadhat el akkor sem, amikor az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alapján embernek, azaz jogalanynak kell-e tekinteni a magzatot. Ehhez az értelmezéshez pedig az orvostudomány mai eredményei és a modern biológia (genetika) korábbihoz képest minőségileg új - és végérvényes - megállapításai megkerülhetetlenek.

4. A formális jogi gondolkodást, az ember jogi státuszára vonatkozó normatív értelmezést befolyásoló, néhány évtizede még valóban problematikus természettudományos dilemma mára már egyértelműen eldőlt. Tudjuk, hogy az ember a női és férfi ivarsejtek egyesülésétől kezdve genetikailag befejeződött egyén, emberi individuum. A magzatfejlődésben az ontogenezis nem ismétli meg a filo-genezist, a magzat minden kétséget kizáróan a „human species”-hez tartozik. Az emberfejlődés a fogamzástól kezdve kontinuos, az nem tagolódik szubhumán és humán fázisokra.

A genetikusan meghatározott „ember” ismerv eszerint éppúgy magába foglalja a születés előtti (magzati) létet mint az egységes, megbonthatatlan biológiai folyamat integráns részét, miként a születéstől a halálig ívelő létezés dimenzióját.

A magzat tehát biológiailag ember, és nem dolog, nem tárgy; genetikailag befejeződött egyén: individuum; az egyedi emberi élet pedig a fogantatás és a biológiai halál közötti egységes folyamat.

5. A születés előtti (a méhen belüli és kívüli) magzati életnek azért nincs (nem lehet) külön jogi státusza, mert a biológiai kontinuitáshoz képest a születés mesterséges, ugyanakkor önkényes normatív határvonal. Az a tétel ugyanis, hogy a magzat a női szervezet integráns része, ma már genetikailag, élettanilag és morfológiailag sem igazolható. A magzat önálló, az anyától különböző egyedi emberi személy, önálló szív-működéssel, keringési- és idegrendszerrel és individuális jegyekkel.

Ha a jog különböztethetne az emberi élet születés utáni és előtti fázisai között, sőt ez utóbbin belül esetleg tovább artikulálhatna például aszerint, hogy képes-e már a magzat a méhen kívüli életre vagy sem, illetőleg aszerint, hogy a magzat milyen távol vagy közel van a születéshez, genetikailag egészséges-e, vagy károsodott stb., akkor - elvben - ugyanezt a normatív megkülönböztetést - akár azonos szempontú ismérvek alapján is (csecsemő életképessége, születés utáni időhatár tűzése, életminősége, tudati, egészségi állapota stb.) - a már megszületett ember vonatkozásában is megtehetné. Ez pedig apartheid normatív ember-fogalom kialakításához vezetne.

A többségi határozatban megfogalmazott az az egyébként kikezdzhetetlen érv, hogy az Alkotmány szerint nem lehet semmit sem visszavenni az ember eddig elért jogi pozíciójából, itt azért nem segít, mert a jogalanyiség kezdetét, a személyé minősítést, azaz a normatív ember-fogalom körüli vitát az Alkotmány kifejezett rendelkezéssel nem dönti el. Csak arról rendelkezik, hogy az ember feltétlenül jogképes, továbbá élete és méltósága érinthetetlen. A születéssel (az anyatesttől való elválással) már mindenképpen fennálló emberré, személyé minősítés azonban törvényhozói, illetőleg alkotmánybírói alkotmány-értelmezéssel dőlt el.

6. A kontinuos emberfejlődésben kétségkívül egy minőségi változás a születés. Ez azonban az emberi élet értéktartalma szempontjából semmi esetre se lehet alapja egy eltérő, másfajta normatív rendezésnek. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése az emberi életet és méltóságot részesíti abszolút védelemben és nem az anyatesttől elvált emberi életet.

Kétségtelen, hogy az Alkotmány idézett rendelkezése „veleszületett” jogokról beszél. A veleszületett jogként koncipiált élethez és méltósághoz való jog azonban nyilvánvalóan nem a már megszületett (világra hozott) emberi lény alanyi jogait jelenti, hanem azt, hogy az embernek velekeletkezett, létezésénél fogva őt megillető, tehát létéből, ember-voltából eredő (azaz nem derivált, hanem ipso facto) alanyi jogai vannak. Minthogy pedig a magzat biológiai (genetikailag) kétségkívül az emberi fajhoz tartozik, tehát normatív sem lehet dolog (azaz fizikai értelemben vett testi tárgy), hanem személy, vagyis jogalany (és nem jogtárgy), a fogamzás pillanatában keletkezett ember (magzat) élethez való joga a megszületéshez való alanyi jogként normativizálódik. Semmiféle normatív alapja nincs tehát annak, hogy a jogalanyiságot és ezzel a szubjektív

alanyi jogokkal való felruházást a születéshez (a köldökszinór elvágásához) kössük.

7. Az Alkotmány 56. §-a alapján a Magyar Köztársaságban minden ember jogképes. Mivel a magzat: ember, nem a születés a kezdőpontja a jogalanyiságnak, hanem a fogamzás. Aki megfogant, az jogképes; emberi létéből és méltóságából fakad alanyi joga a megszületéshez.

A magzat tehát nemcsak genetikailag, biológiailag (és erkölcsileg), de jogi, alkotmányos értelemben is ember, jogalany, s így jogi pozíciója, emberi státusza, azaz alkotmányos jogállása az Alkotmány 54. § (1) bekezdése alá integrálódik.

8. A halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító AB határozathoz [23/1990. (X. 31.) AB] fűzött párhuzamos véleményünkben - Tersztyánszky Ödön alkotmánybíróval - arra az álláspontra helyezkedtünk, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében írt, „az élethez és emberi méltósághoz való jog” valójában nem is jog, mert az emberi lényeg a jogszámára voltaképpen transzcendens, hozzáférhetetlen. „Az élethez és méltósághoz való jog” tulajdonképpen csak imagináriusan létezik. Emberi élet és méltóság ugyanis a jog „előtt” létező értékek, ezek elválaszthatatlan egysége az ember elidegeníthetetlen, immanens, lényegi sajátja, így ezek nem mint alapjogok, hanem mint a jogi értékeket megelőző kategóriák, az alanyi jogok forrásai szerepelnek az emberi jogok katalógusában és a modern alkotmányokban.

Márpedig ez az emberi életről és méltóságról vallott a priori értékszemlélet egyfelől azt jelenti, hogy az emberi élet jogi védelmét illetően sem különböztethetünk születés előtti és utáni szakaszok között, másfelől pedig azt, hogy az állam nemcsak büntető hatalmánál fogva nem foszthatja meg az embert életétől és méltóságától, hanem semmiféle egyéb jogi eszközzel, így az „abortuszjoggal” sem, mert itt a jog által is sérthetetlen és elidegeníthetetlen (nőre, anyára, házastársakra, államra át nem ruházható), tehát jogi eszközökkel érinthetetlen értékekről van szó.

9. Az anya személyiségi (önrendelkezési) jogaként posztulált „abortuszjog” a magzat alkotmányos jogaival konkuráló jogként kezeli az anya személyiségi jogait, amelyek a magzati élet védelmét korlátozzák (korlátozhatják). Csakhogy itt az emberi életről, azaz a jog által is sérthetetlen és korlátozhatatlan értékekről van szó. Az élet ugyanis, mint a jogi értékek előtti érték az alanyi jogoknak (így a személyiségi jogoknak is) az alapja és eredője. Ezért operál itt a jog - és az Alkotmány - az elidegeníthetetlen, sérthetetlen, csorbíthatatlan, érinthetetlen stb. (Alkotmány 8. § (1) bekezdés) princípiumokkal. Konkuráló jogok csak azonos értékskálán helyezkedhetnek el. Egy alapvetőnek tartott érték - éppen a jogi normatívitás hiánya miatt - nem kerülhet akár még általánosított jogi értékekkel sem (általános személyiségi jog, anya önrendelkezési joga) kollízióba.

Mivel az emberi élet ténye alapja és feltétele a jogalanyiség (és az alanyi jogok) megjelenésének, és mivel az élet értékteljeséget kifejező fogalom, az emberi élet totalitásához egyébként hozzátartozó jogi (rész) értékek nem versenghetnek az egészszel. Az anya személyiségi joga tehát nem korlátozhatja a magzat megszületéshez való jogát, mert ez a korlátozás a magzatnak mint emberi életnek az elpusztítását, azaz az élettől való önkényes megfosztását jelenti.

Az indítványokkal támadott, a terhességmegszakításról szóló jogszabályi rendelkezések tartalmilag ezért alkotmányellenesek (Alkotmány 8. § (2) bekezdés).

10. Az ember élete csak egy másik ember életével konkurálhat. Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése csak az élettől való önkényes megfosztást tilalmazza. Nyilvánvalóan nem önkényes az élettől való megfosztás, ha egymással ugyanazok az értékek versengenek, ha a jognak az életek közötti választásról kell rendelkeznie. Ha egy emberi élet veszélybe sodródik, s az csak egy másik élet feláldozásával menthető meg (pl. az anya élete méhen kívüli terhesség esetén a magzat megölésével), az élettől való megfosztás önkényességét az életmentési cél oldja fel. Itt a jognak jogelleneségget kizáró, azaz mentesítő okot kell szabályoznia (amely nem jelent alanyi jogot az ölésre). A meghozandó törvényi rendezésnek ezt a nem önkényes minőséget kell szabályoznia és megfelelő jogi garanciák közé szorítania.

Budapest, 1991. december 9.

Dr. Lábady Tamás s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János alkotmánybíró párhuzamos véleménye

I.

Az Alkotmánybíróság az indítványok alapján kiterjedt vizsgálatot folytatott le egyrészt a hazai törvényhozás hagyományai, másrészt a nemzetközi jogalkotás újabb eredményei vonatkozásában. A terhességmegszakítás kérdése világszerte

napirenden van az elmúlt évtizedekben, a törvényhozásokat, a tudományos világot és több más alkotmányossági jogkörrel felruházott bíróság ítélkezését is foglalkoztatta. A kérdéskör nem választható el bizonyos szociális vonatkozásoktól és nem választható el az orvostudomány és a genetikai kutatások legújabb eredményeitől sem.

Az emberi élet és személyiség védelme elsődleges feladata a társadalomnak. A jog biztosítani törekszik az élethez és emberi méltósághoz való jog minél teljesebb kiteljesedését, valamint a személyiség és döntési szabadság, értékmegragadás és -elfogadás vagy akár elutasítás emberi méltóságból következő szabadságát is. A jognak a társadalmi súrlódásokat csökkentő és a társadalom egészséges fejlődését segítő, ugyanakkor a társadalomban élő egyes ember személyes szabadságának és méltóságának minél tágabb körben történő érvényesülésére lehetőséget adó megoldásokra kell törekednie. Ám az indítványokban felvetett és vitatott célok nem kizárólag jogi szabályozás kérdései. Pusztán jogi szabályozással nem is oldhatók meg, nem rendezhetők kielégítő módon.

Az Alkotmánybíróság nem jogalkotó szerv, a létező alkotmány keretei között kell az azzal ellenkező jogszabályok vonatkozásában állást foglalnia. Emellett figyelemmel kell lennie arra is, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere az átalakulás állapotában van. A jogalkotó szerveket a legkülönbözőbb irányú sürgős feladatok nyomasztják, ehhez képest újabb és újabb feladatokkal való terhelésük a jogalkotás minőségi munkáját veszélyeztetheti. Másrészről az Alkotmánybíróságot a törvényhozás azért hozta létre, hogy az alkotmányellenességet a jogrendszerből kiküszöbölje. Munkája során nem politikai vagy társadalmi, hanem jogi, jogegységi szempontok befolyásolják.

A művi terhességmegszakítás jogi szabályozása kétségtelenül érint az életre, az emberi méltóságra, a személy szabad döntési jogára, a házastársak közös ügyekben történő döntési jogára vonatkozó lényeges összefüggéseket, érinti az egészséghez fűződő alkotmányos jogokat, valamint az orvosok és más egészségügyi alkalmazottak lelkiismereti szabadságának kérdését is. Mindezek a kérdések törvényben szabályozandók; az Alkotmány tartalmazza az azokra vonatkozó alapelveket. A művi terhességmegszakítást rendező két támadott jogszabály és az egészségügyi törvénynek az ezek meghozatalára felhatalmazást adó része a jogalkotásról szóló törvény 5.§ f) és j) pontjába ütköznek, ezzel formailag alkotmányellenesek.

Indokolt, hogy az előkérdések mérlegelése során az Alkotmánybíróság ne pusztán formai okokból közelítsen a támadott jogszabályokhoz, hanem tartalmi kérdésekre is kitérjen. A jelenlegi alkotmányból levonható anyagi jogi elvek kifejtése a művi terhességmegszakítással kapcsolatban az indítványok és ellenvetések körében az Alkotmánybíróság feladata.

A kérdéskör eldöntése szempontjából a következő tartalmi kérdéseket tartom vizsgálándónak :

1. Az indítványozók felvetik a méhmagzat élő emberi jellegét és ebből következően emberi személyiségének jogilag elismert voltát. Utalnak arra, hogy a magzati élet törvényes védelmet élvezett eddig is, de törvényes védelmet kellene élveznie a biológia és az orvostudomány álláspontja s az e felé tartó nemzetközi szerződések alapján élő emberként az Alkotmány 56.§-a szerint, mint önálló személynek, jogalanynak.

2. Az indítványok szellemében vizsgálni kellett az anya azon sokak által védett, mások által vitatott személyiségéből folyó jogát, hogy hordott méhmagzatával mint teste részével rendelkezék. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány alapján és annak értelmezésével kell állást foglalnia arról, hogy van-e az anyának joga a magzat feletti rendelkezésre, illetőleg, hogy az indítványokban foglaltak szerint ezt a jogát általában vagy legalábbis családi kapcsolat esetén meg kell-e osztania a magzat atyjával.

3. Mérlegelendő az élet és emberi méltóság társadalmunkban mindennek felett álló értéke és ehhez képest az ezzel kapcsolatban időnként kollízióba kerülő, a gyermek elfogadására vonatkozó szabad személyi döntés joga.

4. Mérlegelni kell, hogy a jelenlegi jogszabályi tételes felsorolásnak a magzati élet megszakítására vonatkozó engedélyezett esetei között felsorolt szociális indikációs esetek az Alkotmány alapján elvileg elfogadhatók-e.

5. Végül mérlegelni kell, hogy a terhességmegszakítás az általános társadalombiztosítás és az egészségügyi ellátás szempontjából az egészségügyi ellátás tárgyának minősítendő-e vagy attól elváló specifikus beavatkozásnak tekintendő.

II.

1. A határozat indokolása szerint a megsemmisített rendeletek ráutalólag eldöntik, hogy a magzat nem jogalany. Ez a döntés ugyan összefér a hatályos Alkotmány szövegével, de törvényi szintet igényelne, ezért a támadott rendeletek és a meghozatalukra felhatalmazást adó törvényhely alkotmányellenesek.

Az indokolás szerint a magzat „ember” mivoltát, ezzel jogi személyiségét elismerő értelmezés is összhangba hozható az Alkotmánnyal, de ez is - legalább ráutaló - törvényi szintet igényelne. Amíg ez a törvényi állásfoglalás meg nem történik, a magzati élet és más - anyai - alkotmányos jogok kollíziója tekintetében nem lehet állást foglalni.

2. Az első mérlegelendő jogi kérdés, hogy emberi életnek minősül-e a magzati élet, illetve jogalanynak minősül-e a méhen belüli magzat. Ha ugyanis a magzat jogi értelemben „ember”, úgy az Alkotmány 8.§ (1) és 56.§-a alapján az Egészségügyi törvény 29.§ (4) bekezdése szerinti jogszabályi felhatalmazás az Alkot-

mány 8.§ (2)bekezdését sérti. A terhesség művi megszakítása és e magzat életének megsemmisítése csak az anya közvetlen veszélyeztetettségével lenne indokolható.

Természettudományos kérdés, hogy a magzat mikortól minősül embernek, potenciálisan vagy teljesen kibontakozott emberi életnek, emberi lénynek. A jog oldaláról döntendő-e, hogy ezt az alakuló vagy kialakult emberi lényt jogalany-nak, személynek tekinti-e. A jogalanyiség fogalma eredetileg az emberre szabott intézmény, de nem szükségszerűen egyezik a jogalany fogalma az ember biológiai fogalmával.

Az indítványozók hivatkoznak arra, hogy a polgári jog, amidőn a megszületett embernek fogantatásáig visszamenőleg biztosítja bizonyos jogait (elsősorban vagyoni jogait, de a családból születettség jogát is), a magzatot ebben a vonatkozásban már a római jogi szabályozás óta személynek tekinti. A Ptk. szerint:

9.§ „A jogképeség az embert, ha élve születik, fogamzásának időpontjától kezdve illeti meg”.

10.§ „A gyermek részére már megszületése előtt gondnokot kell kirendelni, ha ez jogainak megóvása érdekében szükséges, különösen ha a gyermek és törvényes képviselője között érdekellentét van.”

A gondnok kirendeléséről az 1960. évi 11. tvr. a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról 7.§-ában rendelkezik olyan értelemben, hogy a méhmagzat gondnokát az általa ellátott ügyben a gyám jogköre illeti meg.

Az Alkotmány 54.§ (1) bekezdése az embernek az élethez és emberi méltósághoz való veleszületett jogáról beszél. A Ptk. hivatkozott §-a szerint a méhmagzatot akkor illeti meg fogantatásától kezdve jogképeség, ha élve megszületett. Az indítványozók szerint ezekből a tételekből levezethető, hogy a magzatnak „megszületni” is joga van, és aki ebben megakadályozza, az ezt a jogát sérti. Ebből következően tehát a magzat jogalany, és élete védett élet.

A bel- külföldi jogtudomány és joggyakorlat a magzat visszamenőleges jogképeségét mintegy fikcióval a születéshez kötik. Ebből a megszületésre való jog és a polgári értelemben vett jogképeség nem vezethető le hatályos jogunk szerint. A hatályos magyar jogban a magzat nem polgári jogalany. Noha függő vagyoni helyzetet eredményez a megszületendő ember visszamenőleges érdekvédelme, önmagából ebből nem következik, hogy az anyaméhben rejlő magzat a polgári jog személyiségvédelme szerint áll szemben az anyával és a terhesség-megszakításnál felmerülő érdekellentétük esetén is a magzat részére gyámi jogkörben eljáró gondnok rendelhető ki. A polgári jog jelenlegi szabályaiból csak a már élve megszületett magzatra vezethető le az a jogi álláspont, hogy a szülő és születendő gyermeke között arra az esetre, ha a gyermek megszületett, vagyoni érdekellentét már a gyermek fogantatásától kezdve felmerülhetett. Maga az a tény, hogy gondnok jár el gyámhoz hasonló jogkörben és a magzatnak

nem rendelnek gyámot, arra mutat, hogy nem személyi gondozás igénye merül fel, hanem csak esetleges, a későbbi, születésen múltó vagyoni jogok biztosítása.

3. Nem lenne akadálya annak, hogy a törvényhozó a személyiség kezdetét akár polgári jogi értelemben, akár általában a jelenlegitől eltérően rendezze (amint az egyházi jog is másként rendezi). A jogalkotó rendezése során figyelembe veheti az újabb tudományos eredményeket. A tudomány mai többségi álláspontja szerint az ember fogantatásától, a női és férfi ivarsejtek egyesülésétől kezdve genetikailag befejeződött egyén. Ettől kezdve emberi lény fejlődik. A genetikusan, természettudományosan meghatározott „emberismérv” az életnek nevezett egységes megbonthatatlan biológiai folyamat integráns részeként éppúgy magába foglalja a születés előtti magzati létet, mint ahogy a születéstől a halálig ívelő létezés teljes szakaszát. Biológiaiilag tehát a magzat a tudomány mai álláspontja szerint ember, genetikailag befejeződött egyed, az élő magzat élete természettudományos szemmel emberi élet.

Az Alkotmány két vonatkozó 54. és 56.§-a szerint minden embernek veleszületett joga van az élethez és minden ember jogképes. Azonban az Alkotmány az ember szót jogi normatív értelemben használja és nem természettudományos értelemben. A jogalkotó nyilván mérlegeli a jogalkotás során a természettudomány újabb eredményeit, azonban az Alkotmánybíróság nem jogalkotó, hanem éppen az Alkotmány tartalmát kell megállapítania. Ilyen szempontból az Alkotmány „ember” és „veleszületett” fogalmai tehát értelmezendők, és pedig a jelenlegi jogrendszerrel összhangban értelmezendők addig, amíg nem válik esetleg világossá, hogy az Alkotmány e jogrendszeren túl kívánt emelkedni, vagy a jogrendszer az Alkotmánnyal nyílt ellentmondásban van.

A jogi „ember” fogalom a jogfejlődés során - amint erre közös indokolásunk utal - nem vette át teljesen a biológiai tudományos ember fogalmat. A veleszületett fogalmat mind a polgári jog, mind a büntető jog kategóriái az anyatesttől való elválás és nem az anyatestben való fogantatás mozzanatához kötik. A jogalkotó másképp is dönthet, de az Alkotmánybíróság az érvényes jog szempontjából ettől nem tekinthet el. Ellenkező esetben mind a Ptk. feltételelessége a magzat jogképessége vonatkozásában, mind a büntetőjog különböztetése a magzatelhajtás és az emberölés között értelmét vesztené, a jogrendszer önellentmondásba kerülne.

Az Alkotmány XII. fejezete az Alapvető jogokról és kötelességekről egyébként korunkban tételes jog volt, csaknem azonos szöveggel, az 1976. évi 8.tvr. óta, és a Btk-val és Ptk-val összhangban értelmezték. Alkotmányos rangra emelése a szöveg értelmén nem változtatott.

Az Alkotmány e két meghatározásában a jelenlegi jog szerint „ az ember” az anyatesttől elvált, megszületett ember. Jogképessége minden megszületett embernek van, minden megszületett ember jogképes. Nem osztom azt az álláspontot, hogy az Alkotmányból nem vezethető le a magzat személyiségével

kapcsolatos álláspont. Grammatikai, szószerinti értelmezéssel az Alkotmány szövegével nem lenne ellentétes a magzatnak az „ember” fogalom alá vonása. Minthogy azonban ez az addigi magyar jogrendszer felfogását érdemben megváltoztatná, ehhez határozott, biztos kijelentés kellene. Ennek híján az Alkotmány vonatkozó helyét csak a jogrendszer egészében lehet értelmezni. Az Alkotmányban jogállam esetén nem lehet bizonytalanság vagy joghézag a tekintetben, hogy kik a jogalanyok a magyar köztársaságban. Ha az indítványozók azon álláspontja, hogy a mai társadalomban a magzat teljes értékű személyiségének jog általi elismerése indokolt, a törvényhozás egyetértésével találkozunk, ezt pozitív törvényhozási döntés alkotmányi szinten teheti meg. Értelmezéssel az Alkotmány szövege alapján ezt az álláspontot nem lehet a jogrendszerbe „belopni”. A jelenlegi magyar jogrend - az alkotmánnyal összhangban - a magzati életet védendő értéként kezeli, de a magzatot nem tekinti jogalanynak, hanem önálló, sajátos, közjogi jogtárgynak. Ezt a kifejtettek szerint a jogrendszerünk törvényi szinten (Ptk, Btk, Eü) teszi meg. Ez tehát nem előkérdés ahhoz, hogy a további kollíziók elemzése megtörténhessen.

4. Kétségtelen, hogy ebben az értelmezésben problémát jelentenek azok a magzati létek, amelyek eleve az anyatesten kívül jönnek létre, vagy olyan szakaszban válnak el az anyatesttől, amikor még önálló biológiai funkcióik nem kibontakozottak. Törvényhozási probléma a lombikbébi problémája, és maga ez a lehetőség is mutatja, hogy indokolt a törvényhozónak az Alkotmány „ember” és „veleszületett” meghatározásait újragondolnia. Az Alkotmánybíróság azonban az adott jogi helyzetben csak arra az álláspontra juthat, hogy a mai magyar jog az embert születésétől, azaz világrajövetelétől tekinti jogalanynak. (Csak zárójel között utalunk itt arra, hogy a magzati létet leghatározottabban emberi létnek elismerő, s ezért a magzati élet kioltását emberölésnek értékelő egyházi jog sem engedi meg a méhen belüli magzat felvételét az egyházba, azaz annak megkeresztelését.)

Amennyiben az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkednék, hogy az Alkotmány 54.§ (1) bekezdésében a veleszületettség a fogantatást jelenti, s ehhez képest az 56.§ minden magzat jogképességét jelenti, úgy le kellene vonnia azt a következtetést, hogy a polgári jog, a büntetőjog és számos más jogág hatályos rendelkezései alkotmányellenesek. Ám amint nyilvánvaló, hogy az Alkotmány szövegezői annak idején az 54.§ (1) bekezdést a halálbüntetéssel összeférhetőnek tartották, s csak más alkotmányos paragrafusok változása következtében volt egyértelműen levezethető az Alkotmányból a halálbüntetés alkotmányellenessége, ugyanígy az Alkotmány megszüvegezői a Polgári Törvénykönyv és a Büntető Törvénykönyv élet keletkezésére vonatkozó paragrafusait nem tartották az emberi jogokkal eleve ellentéteseknek. Az ezekben megfogalmazott jogtételeket egyébként számos más európai államban is így

értelmezik, és az emberi jogképesség kezdetét az emberi magzatnak az anyatesttől való elválási folyamatával állapítják meg.

5. Az Alkotmánybíróság tehát az Alkotmány szövegéből és a hatályos magyar jogrendszer egészéből arra a következtetésre kell, hogy jusson, hogy a magzat nem jogalany, biológiailag emberi lény, de nem alkotmányos értelemben vett „ember”. Ezért a magzatnak nincsenek önálló, személyiségből folyó elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogai.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 54.§ (1) bekezdése nem zárja ki, hogy a törvényalkotó a magzatot is emberi jogokkal ruházza fel. Ennek során azonban figyelemmel kell lennie arra is, hogy az anya és a magzat viszonya - éppen a testi összekapcsolódás folytán - speciális és arra nem lehet a két önálló személy viszonyára vonatkozó hagyományos jogi rendelkezéseket alkalmazni, szembeállításuk csak viszonylagos lehet és mindenképpen egyedi - törvényi szintű - rendezést igényel.

6. Egyébként, éppen az emberi méltóság szempontjából, meggondolandó annak következetes jogi keresztülvezetése, hogy a törvényhozó a méhmagzatot „embernek”, azaz önálló jogalanynak minősítse-e. Ez esetben ugyanis valóban gondoskodni kellene arról, hogy ezt az önálló jogalanyt - az őt hordozó másik jogalanyal szemben is - védelmébe vegye a társadalom, jogaik összeütközése esetére a magzatnak képviselőt és jogvédelmet biztosítson, ehhez pedig a magzatvédelem feladatával törvényben megbízott szervnek első lépésként hivatalból meg kellene győződnie a magzat létezéséről. A régi jogok, amikor „az anya részének” tekintették a magzatot, azzal korántsem biológiai álláspontot rögzítettek. A legrégebbi, babiloni, törvények is az anya által hordott, önállóan sérthető „élőként” kezelték a magzatot harmadik személy behatása esetén. Attól viszont óvakodtak, hogy anya és magzata közé „jogviszonyt” alapítsanak - hiszen már a családi belső kört is egységesnek ítélték jogilag, s egyes családtagok egymás közti viszonyát csak erkölcsileg szabályozták. Ma sem kockázatmentes - a magzat „individualitásának” gyarapodása ellenére, - ennél tovább lépni. A családi belső körbe való ehhez szükséges adminisztratív, mesterséges, állandóan ismétlődő behatolás a családi intim szférára vonatkozóan nagy veszélyt jelentene, nemcsak az anyák, hanem a gyermekek vonatkozásában is. Ez esetben az „orvosság” valószínűleg többet ártana, mint amennyit nyerni lehet általa. A törvényhozónak ilyen döntés esetén rendkívül gondosan kellene mérlegelnie, hogy az anya emberi méltósága meddig és milyen körülmények között engedi meg az önálló magzati jogalanyiség összes következményeinek jogalkotási szinten való levonását. Jogvédelemmel az anyai szeretet aligha pótolható.

III.

1. Eldöntendő kérdés, hogy a művi terhességmegszakításhoz való jog következik-e az anya személyi jogaiból. A 76/1988. (XI.3) MT rendelet 1.§-a a terhes nőnek alanyi jogot biztosít a terhesség művi megszakítására. Az indítványok szerint az anya személyi joga itt a magzat személyi jogával kerül kollízióba.

A művi terhességmegszakítás intézményét védő érvek általában az anya személyiségéből és emberi méltóságából vezetik le azt a sérthetetlen személyi jogot, hogy az anya szélsőséges kifejezés szerint „saját teste felett rendelkezék”, enyhébb megfogalmazás szerint szabadon döntsön afelett, hogy szül-e egyáltalán gyermeket, mikor szül, kitől szül és hogyan szül. E jogok legtöbbször jellegénél és megvalósíthatóságánál fogva csak elutasításhoz való jogot jelenthet, aktív alanyi jogot már csak azért sem, mert általában csak más ember alapvető rendelkezési jogaival kapcsolódóan érvényesülhet.

Az Alkotmány 8.§ (2) szerint alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapíthat meg, és alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Az anyának az Alkotmány 54.§ (1) bekezdésén alapuló, szélesebb értelemben vett szüléshez való joga, amelybe beletartozik mind a szülés, mind a nem szülés joga is, vitathatatlanul az alapvető jogok közé tartozik. Ennek lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint (2/1990. (II.18.) AB, 20/1990. (X.4.) AB, 7/1991. (II.28.) AB határozatok) az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el; a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amilyen ehhez feltétlenül szükséges és következményében előre látható. Az egyes embernek az élethez és emberi méltósághoz való joga olyan jogosítvány, amelyet az állam jogszabályok útján biztosít minden ember számára, s nem csak magával az állammal szemben garantálja az alapvető jog védelmét emberi jogként, hanem más személyekkel szemben is személyi jogként.

Ehhez képest az anya szüléshez, vagy a szülés megtagadásához való alapvető jogát más alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg más alkotmányos cél védelme érdekében lehet az Alkotmány 8.§ (2) bekezdés korlátai között törvénnyel rendezni, esetleg korlátozni.

2. Kollízióba kerülhet a magzati élet védelme az anya emberi jogával akkor is, ha a magzat nem jogszármazék?

Ennek eldöntéséhez mérlegelni kell, van-e az államnak alkotmányos kötelezettsége az élet védelmére, előfeltételeinek biztosítására, az egyének alanyi jogaitól független tárgyi kötelezettségként. Ha ugyanis az élet létfeltételeinek biztosítása, védelme alkotmányos cél, s e cél elérése érdekében a művi terhes-

ségmegszakítás tilalma vagy korlátozása elengedhetetlen, a törvényhozó erre vonatkozó intézkedése nem alkotmányellenes.

a/ Abban a vonatkozásban, hogy a magzat emberi élet, a tudomány álláspontját el kell fogadni. Azok az érvelések, amelyek szerint a magzat az anyatest része és a magzat élete az anya élete, tudományosan megdőlték. A tudomány szerint a magzat nem az anyatest része, hanem az anyában létező önálló lény, ha biológiai függésben is áll az anyától, és a magzat élete az anya életétől elkülönült élet. Az anya élete nem fogatkozik meg azzal, hogy a magzat megszületik, nem is növekszik mennyiségileg azzal, ha az anya gyermeket fogan, hanem minőségileg változik a nő helyzete akkor, ha gyermeket hordoz, ahhoz képest, ha nem hordoz gyermeket.

Az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében az emberek személyiségileg biztosított élethez való joga (amely egyébként nem is annyira jog, mint inkább a jogok alapja és eredője, s az emberi személyiség védelmében teljesedik ki) csak az élettel kapcsolatos alkotmányos feladatok egyikét rögzíti. A jogrendszer egésze, s ennek élén az Alkotmány az életet általában is értékeli és védi, ez az Alkotmány 8.§-a mellett még egy sor más tételéből (Alk. 54.§, 67.§, 70 D. §, stb.) következik. Az államnak kötelessége az emberi élet objektív védelme. Ez a kötelesség nem személyhez fűződően, hanem általában terheli az államot és a társadalmat, s kötelezi mindazon intézkedéseknek megtételére, amelyek az adott társadalom körülményei között az emberi élet védelme szempontjából optimálisan elvárhatóak. Ez tehát nem alapjog, hanem programszerű védelem, mint a környezet védelme vagy az ifjúság védelme, de a jogalkotónak és az egész államrendnek nem kevésbé kötelessége.

Az eddigi magyar jogrendszer egészéből megállapítható, hogy a meg nem született magzatot a jog szempontjából nem tekintették személynek, azaz jogalannak, de levezethető a hatályos magyar jogból az is, hogy a magzati életet védendő emberi életnek, értéknek tekinti. Ez egyébként megegyezik a társadalom századok óta következetesen vallott erkölcsi felfogásával, és mint ilyen került bele a jogrendszerekbe. A magzati élet tehát nem hordoz ugyan jogalanyiságot, de védett, mégpedig kiemelten védett jogtárgy a társadalomban. Erre mutat a büntetőjog tilalma a magzati élet megszakítása vonatkozásában, erre mutat az Alkotmánynak több, terhes anyát védő rendelkezése is, de erre mutat a szociális jogalkotás egy sor más rendelkezése is, többek között éppen az egészségügyi törvény idézett szakaszai. A jogrendszer kiemelten védi a terhes anyán keresztül a magzatot, iparkodik egészséges fejlődési körülményeit biztosítani és módot adni arra, hogy megszületve jogalannyá, jogi értelemben vett emberré váljék.

Az emberi életet senkinek sincs joga kockáztatni, veszélyeztetni. A jogrendszer egy sor intézkedéssel védi nem csak adott ember egyedi életét és méltóságát, hanem általában az emberek életét, egészségét és méltóságát, és korlátozza

az ember mint jogalany személyes rendelkezési lehetőségét, szabadságát, más emberek életének potenciális biztonsága és megóvása szempontjából. A jogrendszer ilyenén objektív értékvédő rendelkezései nem minősülnek az Alkotmány 8.§ (2) bekezdésébe ütköző, az emberi méltóság lényeges tartalmát torzító és korlátozó rendelkezéseknek, mert az ember önálló rendelkezési lehetősége addig tart, amíg más ember jogát nem sérti vagy más alapvető értéket nem veszélyeztet. A fentiek szerint a magzat élete jog által védendő emberi élet.

b/ Az emberi élet társadalmi értéként való védelme és az anya emberi méltósága közötti összhang csak úgy valósítható meg, hogy az anyának korlátlan szabad döntési joga van abban, kíván-e gyermeket elfogadni. Ha egyszer az anya szabad aktusa révén a gyermek létrejött, mégha az aktus célja nem is erre irányult, és akár eshetőlegesen sem volt ez a lehetőség kellően megfontolva, az élet feletti rendelkezésre az anya emberi méltóságából már nem lehet következtetni. A megfogant magzat kihordása, megszülése az anya emberi, erkölcsi kötelessége. A jog erkölcsi kötelesség teljesítését jogi kötelességgé emelheti. Az ilyen tételes rendelkezés nem lenne ellentétes az Alkotmány szövegével, de jelenlegi alkotmányunkból és tételes jogunkból e kötelesség csak eshetőlegesen vezethető le (az Alkotmány 54.§ (1) bekezdésének, a Btk. 169.§-ának és az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény 29.§ (4) bekezdésének összevetésével), tehát törvényhozói döntést igényelne. Abban az esetben, ha a törvényhozó a magzatot emberként szabályozná, úgy a hagyományos jogalkotói logika szerint a mesterséges terhességmegszakítást büntetőjogilag minden esetben szankcionálni kellene és csupán az anya és a magzat életének kollíziója adhatna alapot a büntethetőség kizárására. Az anya és a magzat speciális viszonya miatt azonban a jogalkotónak e területen is speciális szabályozás kialakítására indokolt törekednie. A művi terhességmegszakítás tiltása ugyanis nem áll meg annál a jogi döntésnél, hogy egy egyén személyes cselekvési szabadságát más érdek miatt korlátozza, hogy valamit tilt; ez a tilalom egyúttal szükségszerűen "tevésre", a magzat hordozására és megszülésére is kötelez, ezzel oly fokban rendeli egy ember életét, személyiségét más érdek szolgálatára, amire nincs társadalmi analóg helyzet.

c/ Külön kérdésként merül fel, hogy alkotmányos-e tartalmilag a 76/1988. (XI.3) MT r. 2.§ d) pontjában foglalt szabály: hogy abban az esetben, ha az anya fogantatáshoz vezető aktusa nem volt szabad, hanem kikényszerített, nem folyik-e az anya emberi méltóságából annak a döntésnek a szabaddá tétele, hogy az aktus eredményét megtartja és kihordja-e. Amennyiben a szülés szabadságát a nő lényeges, tartalmában korlátozhatatlan emberi jogának tekintjük, úgy legalábbis egy eshetőleges elfogadó szabad döntésnek e vonatkozásban helyt kell adnunk, és ha nyilvánvalóan kikényszerített aktus következménye a terhesség, nem minősíthető alkotmányos szempontból eleve jogellenesnek az anya ezt

követő negatív döntése. A törvényhozó pozitív rendelkezésén múlik, hogy ebben az esetben az anyai döntést milyen határok között és milyen feltételek mellett teszi lehetővé. Ennek során mérlegelnie kell az anyaság, mint a nő emberi méltóságából folyó alapvető jog kollízióját az általános védelem tárgyát képező magzati élettel szemben.

d/ Általánosan elfogadott jogelvnek tekinthető, hogy emberi élet felett senkinek sincs rendelkezési joga. (Emberi élet nem lehet tulajdon tárgya! A magzat, ha jogtárgynak minősítik is, nem forgalom tárgya.) Az anyának tehát nemcsak hogy - amint az abortusz korlátlan lehetőségét védők állítják - kizárólagos joga nincs a testében rejlő magzat felett rendelkeznie, hanem semmilyen rendelkezési joga nincs felette. A magzat élete emberi élet, mint ilyen érték, és afölötti rendelkezést sem anyatesten belül, sem anyatesten kívül tárgyként, tulajdonként a jog nem biztosít.

Minthogy az anyának nincs a magzat felett rendelkezési joga, nincs olyan jogi parancs sem, amely e rendelkezési jog megosztását az apával előírhatná. A magzati lét feletti negatív rendelkezés, tehát a magzat megtartása vagy elvetése feletti rendelkezés alanyi jogként sem az apát, sem az anyát nem illeti meg.

Új szabályozás során a törvényhozó az Alkotmány 8.§ (1) bekezdése, 66.§-a, 67.§-a és 70/D.§-a együttes értelmezéséből nem rendezheti a kérdéskört a magzati élet védelmének teljes feladásával; nem teheti a művi terhességmegszakítást csupán az anya vagy a szülők korlátlan döntésének függvényévé. Az ilyen törvényi szabályozás ellentétes lenne a hatályos alkotmánnyal. Minthogy a jelenlegi szabályozás és az ennek alapján kialakult gyakorlat közel áll ehhez a szélsőséges nézethez, alkotmányossága tartalmilag is megkérdőjelezhető.

3. Mennyiben lehet alkotmányos a terhesség művi megszakítása?

Hatályos jogunkból levezethető a nő emberi méltósága alapján a gyermekvállaláshoz való jog alapvető jellege és nem vezethető le a magzat jogilag értelmezett személy mivolta. Ám ha egy nő szabad aktus következtében gyermeket fogan, ennek eshetőleges létével előre számolnia kellett. Ez esetben a társadalmat terhelő, az Alkotmányban kifejeződő, az emberi élet védelmére vonatkozó objektív jogi kötelezettség az anyának a megfogant magzat megszülésére vonatkozó erkölcsi kötelezettségeként érvényesül. Az állam kötelezettsége a terhes anyák társadalmi szinten való megfelelő támogatása és védelme, ez az Alkotmány 66.§ (2) bekezdéséből, 67.§ (1) bekezdéséből, 70/D.§-ából egyenesen levezethető, de az egészségügyi törvény 29.§ (1) és (2) bekezdéséből is következik.

A szociális indikációjú művi terhességmegszakítás jelenlegi szabályozása olyan társadalmi szemléletet eredményez, amely a szülőket, elsősorban az anyát, mintegy felelőssé teszi a társadalmi gondot, terhet jelentő gyermek megjelenéséért, hiszen ő vállalta, vagy ők vállalták; a vállalásból folyó köteles-

ségük a szociális terheket is vállalni, s a társadalomnak "hálával tartoznak" azért, ha az ezeket enyhíti.

Az Alkotmánnyal olyan törvényi rendezés állna összhangban, amely elismeri a gyermek életének alapvető értékét az egész társadalom szempontjából. A gyermeket vállaló szülő fokozott szociális támogatásra, anyagi és erkölcsi támogatásra alanyi jogot formálhat. Azt nem kegyként, hanem a társadalmi lehetőségek határai között alkotmányos jogon, olyan fokban kell kapnia, hogy a piacgazdaságban mind a gyermeket vállaló szülő, mind a születendő illetve megszületett gyermek esélyegyenlősége biztosított legyen. A családi esélyegyenlőség egyenértékű elv az egyéni érvényesüléshez és önmegvalósításhoz szükséges esélyegyenlőség elvével, ennek a törvényhozás pozitív rendelkezéseiben meg kell nyilvánulnia. (Alk. 66-67.§)

Jelenlegi társadalmi viszonyaink között nem lehet vitatni azt a tényt, hogy létezhetnek olyan helyzetek, amikor egy nő részére gyermek vállalása komoly társadalmi problémákat vethet fel. Ezek lehetnek a/ egészségi jellegűek, b/ lehetnek a társadalmi helyzetből adódóak és nehezíthetik nem csak c/ az anya, hanem d/ az anya családjának anyagi helyzetét is. Ilyen esetekben az anya élethez, egészséghez, társadalmi boldoguláshoz való vitathatatlan joga ütközik az élet védelmének az anya részéről is fennálló erkölcsi kötelességével és az államnak minden emberi élet védelmére irányuló közjogi kötelességével. E kollíziót a törvényhozónak körül kell határolnia és adott esetben meg kell kísérelnie az ütköző érdekek közötti mérlegelést.

a/ A mérlegelés legkönnyebb esete, ha a gyermek élete közvetlenül veszélyezteti az anya életét. Erre utal, bár jóval többet enged, az MT r. 2.§ a) pontja. Ilyen esetben élet védelmével kapcsolatos jogok kollíziója miatt a veszélyhelyzet minősítése orvosi kérdés, a választás az anya részéről emberi lehetőség, és bármilyen irányban történik is, nem minősíthető jogellenesnek. Nem is indokolt, hogy a jogrendszer ennek rögzítésén túl kifejezett orvosi szakkérdésekben kategórikus véleményt nyilvánítson. Az anya élete érdekében a magzat élete feláldozható.

b/ Nehezebb a kérdés akkor, ha a magzati élet védelmének kötelezettsége az anya egészsége védelmének kötelezettségével, illetve jogával kerül kollízióba (MT. r. 2.§ a) pont). Az egészséget ebben az esetben a jogrendszerek és bírói gyakorlatok általában tág értelemben értékelik, a teljes lelki és testi épséghez való jogot értik alatta. Adott esetben még orvosi módszerekkel sem könnyű, jogi eszközökkel pedig szinte lehetetlen eldönteni, hogy a keletkező élet az anya egészséges létét veszélyezteti-e és milyen mértékben. Mindenesetre a jogalkotónak, tekintettel arra, hogy az élet teljes megsemmisítése értékelendő az egészséges élet veszélyeztetéséhez viszonyítva, pozitív döntéssel kell szabályoznia álláspontját abban a vonatkozásban, hogy az orvosi döntés szabad-e és

milyen határok között, ha az anya a maga egészsége védelmében kíván magzati életet orvossal megszakíttatni. Ebben a kérdésben egyrészt az anya erkölcsi felelőssége, másrészt az orvos szakmai valamint etikai felelőssége áll fenn, a jogalkotónak csupán a szándék megvalósulásának szabadságát és a felelősség jogi érvényesítését kell általa jónak látott határok között korlátoznia vagy lehetővé tennie, feloldva az élet védelmének az Alkotmány 54.§-ából és az egészséghez való személyes jognak az Alkotmány 70/D.§ (1) bekezdéséből adódó kollízióját.

c/ Kétségtelen, hogy adott esetben egy nő életében és társadalmi helyzetében komoly érvényesülési és életviteli nehézségeket okozhat, a szociális körülmények és kapcsolatok döntő változásához is vezethet gyermeke születése. Errre kívánt megoldást adni az MT r. 2.§ c), e)-i) pontja.) A szociális érvényesüléshez való emberi jog azonban már semmiképpen sem minősíthető olyan alapvető emberi jognak, amelynek érdekében emberi életet kockáztatni szabad. A társadalomnak abban az irányban kell kifejtenie oktató és nevelő tevékenységét, hogy az anyáknak gyermekük révén ne társadalmi hátránya, hanem előnye keletkezzék. Mindazonáltal az ilyen lehetőségek hátrányos volta nem szüntethető meg egyik napról a másikra.

Álláspontom szerint az Alkotmányból levezethető, hogy az élet védelme előjogot élvez az élet szociális minőségének védelmével szemben, noha az Alkotmány 66.§ (1) bekezdése és 70/E.§-a az anya részére ez utóbbit is biztosítja és védi. A törvényhozó döntheti el, hogy ilyen esetekben az erkölcsi és emberi kötelezettség vállalását megtagadó anyát felelőssé teszi-e vagy felmenti és milyen határok között. Az élet védelmének állami kötelezettsége arra szól, hogy a hátrányokat a minimumra törekedjék csökkenteni, viszont a határokat inkább szűken vonja meg, ha kíván is a művi terhességmegszakításra ez okból ilyen lehetőséget teremteni.

d/ Végül kétségtelen, hogy mai társadalmunkban a többgyermekes családok, minden társadalmi védelem ellenére, nehezebben érvényesülnek és élnek, mint az egyedülállók vagy gyermektelenek. Ezt veszi figyelembe a MT r. 2.§ g) és j) pontja. Bár alkotmányos célként van kimondva a család és az ifjúság védelme (Alkotmány 67.§), ennek teljeskörű érvényesülése nemcsak jogszabály kérdése, hanem társadalmi-gazdasági kérdés, amely felé ugyan haladni kell, de a célt a társadalom nyilván csak bizonyos idő alatt tudja elérni.

Ehhez képest a törvényhozónak mérlegelnie kell, hogy az Alkotmányban kétségtelenül előjogot élvező emberi élet védelme a magzat vonatkozásában, mennyiben kerülhet kollízióba az anya, esetleg a házaspár és már meglévő gyermekeik anyagi jólétre való törekvésével. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az utóbbi, szociális biztonsági kérdéseket a nőnek és a családnak a gyermek vállalása előtt kellene mérlegelnie. Anyagi szempontok alapján történő

művi terhességmegszakítás szabaddá tétele semmi esetre sem tekinthető alkotmányos jognak. (Az anyagi szempont legfeljebb bizonyos szűk határok között mentséggént értékelhető az élet egyébként kötelező védelmével szemben.) Tekintettel az anya biztosított lelkiismereti szabadságára, nem feltétlenül büntető törvénynek kell őt erkölcsi és emberi kötelezettségeinek teljesítésére szorítania; ám az élet védelme és a terhes nő egészségének kockázata, de az eljövendő további gyermekek egészségének kockázata is arra kellene hogy indítsák a törvényhozót, hogy itt ne a művi terhességmegszakítás korlátait lazítsa, hanem a gyermek vállalásával kapcsolatban jelentkező anyagi és szociális terhek viselésének könnyítése irányába lépjen.

e/ Jelenleg az egészségügyi törvény 29.§ (1) bekezdésének szövegéből levezethető a lehetőség a terhesség megszakítására a terhességmegszakításról rendelkező MT rendelet 2.§ b) pontja szerint a magzatnál fennálló súlyos várható egészségkárosodás esetére. Ebben a kérdésben a törvényhozónak ugyancsak állást kell foglalnia. A várható genetikai károsodás a terhesség művi megszakítása lehetőségének szociális vagy anyagi indokból történő megadásánál szempontként mérlegelhető. Az Alkotmányból azonban levezethető, hogy általában a károsodott egészséggű életet is védelemben kell részesíteni. A társadalomnak a beteg gondozásának terheit az élet védelmének általános kötelezettségéből és az emberi lény iránti általános tiszteletből el kell vállalnia, minden egyéb megoldás beláthatatlan ellentmondásokhoz vezetne. Ebből azonban nem feltétlenül következik, hogy az ilyen terhek viselésére az adott esetben érintett családot törvényi szinten kötelezni kell. A társadalomnak meg kell teremtenie azokat a lehetőségeket, amelyek mellett az egészségében sértett vagy veszélyeztetett, esetleg a normális életfunkciókra nem alkalmas emberi élet is az emberi méltóságnak megfelelő körülmények között védhető és gondozható legyen. Ha ezt a család erkölcsi felelőssége tudatában vállalja, az áldozat hordozását a társadalomnak megfelelően meg kell könnyítenie. Ha a család erre a vállalásra képtelen, alkalmatlan vagy nem hajlandó, a társadalomnak a sértett emberi lény gondozását megfelelő intézményes keretek között biztosítania kell. Esetleg, ha a család döntése csak kényelmi szempontokon, vagy anyagi előnyökre való törekvésen alapul, az ezzel kapcsolatos anyagi terhek megfelelően átháríthatók rá. Ezek azonban mind pozitív törvényhozói döntést igényelnek, az emberi élet általános, alkotmányból folyó védelme és a megszületett emberi lény egyedi méltóságának személyes korlátozhatatlan védelme figyelembevételével.

4. A társadalombiztosítás és az egészségügyi ellátás körében a művi terhességmegszakítást tételes szabállyal kell minősíteni. Nyilván lehetnek esetek, ahol a terhességmegszakítás az anya életvédelme, egészségvédelme szempontjából elengedhetetlen. Elképzelhetők olyan esetek is, amikor a terhességmeg-

szakítás nem egészségvédelmi indítékból kerül végrehajtásra. Az utóbbi esetek az általános társadalombiztosítás keretébe elvileg nem tartoznak bele, és a törvényhozó tételes rendelkezésén múlik, hogy az ezzel kapcsolatos anyagi terheket hogyan szabályozza. Mindenesetre ebben a vonatkozásban is törvényi szinten kell rendelkezni, mert a kérdések lényeges emberi jogokat érintenek.

Budapest, 1991. december 9.

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 33/B/1990/22.
Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 139. számában.

66/1991. (XII. 21.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránt benyújtott indítvány és alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta az alábbi

határozatot.

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek mondja ki és megsemmisíti a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (Be.) 385. § (4) bekezdésének: „...megvizsgálja, hogy a kártalanítási igény előfeltételei fennállnak-e, majd az iratokat felterjeszti az igazságügyminiszterhez, aki ...” szövegrészában írt, továbbá a 385. § (5) bekezdésben foglalt rendelkezéseket.

A részbeni megsemmisítés folytán a 385. § (4) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„A bíróság az ügyész nyilatkozatának beszerzése után, ha az igényt alaposnak találja, a terheltet illetőleg tartásra jogosult hozzátartozóját az állam terhére pénzbeli kártalanításban részesíti.”

Az Alkotmánybíróság a 13/1979. (VIII. 10.) IM rendelet (IM.r) 9.§ (2) bekezdésének: „...olyan..., hogy az ellenérték - figyelemmel a jogosult személyi és vagyoni körülményeire- súlyosan méltánytalan lenne...” szövegrészában és a 9.§ (4) bekezdésnek: „...majd az iratokat jelentéssel felterjeszti az igazságügyminiszterhez. .. az igazságügyminiszter...” szövegrészában foglalt rendelkezéseket - alkotmányellenességük miatt - megsemmisíti. A részbeni megsemmisítés folytán a 9. § (2) bekezdés és a (4) bekezdés a következő szöveggel marad hatályban:

”(2) Ha az értékesítésből származó ellenérték és az értékesített dolog kiskereskedelmi, illetőleg forgalmi ára között eltérés van, a jogosult az értékesítésből származó ellenérték és a kiskereskedelmi (forgalmi) ár közötti különbözet erejéig terjedő pénzbeli juttatásban részesíthető.”

”(4) A bíróság egyesbíróként jár el; megvizsgálja, hogy a pénzbeli juttatás előfeltételei fennállnak-e. Ha az igényt alaposnak találja, a jogosultat az állam terhére pénzbeli juttatásban részesíti.”

A megsemmisített jogszabályok e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételével vesztek hatályukat.

Az Alkotmánybíróság a Be 383-386. §-ainak, valamint az IM.r 9.§-ának egyéb rendelkezései alkotmányellenessége megállapítására és

megsemmisítésére irányuló indítványokat és az alkotmányjogi panaszt elutasítja.

INDOKOLÁS

I.

A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény (a továbbiakban: Be.) "Különleges eljárások" című XVIII. fejezetében szabályozza a büntető eljárás során a személyi szabadság elvonásával járó büntetések és intézkedések folytán alaptalanul elszenvedett sérelem orvoslását szolgáló kártalanítást, illetve a vagyoni jellegű büntetések és intézkedések miatt elvont vagyon, valamint a bűnügyi költség visszatérítését.

A) A Be-nek a kártalanításról szóló 383-385. §-ai a következők:

383. § (1) Kártalanítás jár az előzetes letartóztatásért és az ideiglenes kényszergyógykezelésért, ha

a) a büntetőeljárást azért szüntették meg, mert a cselekmény nem bűncselekmény, vagy azt nem a terhelt követte el, illetőleg büntethetőséget kizáró ok áll fenn, kivéve a cselekmény társadalomra veszélyességének csekély fokát és a magánindítvány hiányát;

b) a terheltet felmentették;

c) az eljárást vádelejtés alapján szüntették meg.

(2) Nincs helye kártalanításnak, ha a terhelt

a) a hatóság elől elrejtőzött, megszökött, szökést kísérelt meg;

b) az eredményes felderítés megghiúsítása végett a hatóság megtévesztésére törekedett vagy egyébként neki felróhatóan okot szolgáltatott arra, hogy a bűncselekmény gyanúja reá terelődjék;

c) felmentése esetén a kényszergyógykezelését rendelték el.

384. § (1) A jogerős ítélet alapján kitöltött szabadságvesztésért, szigorított javítónevelő munkáért, illetőleg kényszergyógykezelésért a terheltnek kártalanítás jár, ha perújítás, illetve törvényességi óvás folytán felmentették, enyhébb büntetésre ítélték, vagy a büntetőeljárást vádelejtés alapján megszüntették, avagy megállapították, hogy a kényszergyógykezelést törvényes ok nélkül rendelték el.

(2) Nincs helye kártalanításnak, ha a terhelt

a) az alapügyben elhallgatta azokat a tényeket vagy bizonyítékokat, amelyek a perújítás során hozott ítélet alapul;

b) az alapügyben hozott ítélet ellen nem fellebbezett;

c) felmentés esetén kényszergyógykezelését rendelték el.

385. § (1) Kártalanítási igényt a terhelt hat hónapon belül terjeszthet elő a bíróságnál. Ha a kártalanítás a nyomozás során elrendelt előzetes letartóztatá-

sért, illetőleg ideiglenes kényszergyógykezelésért jár, és a nyomozást megszüntették, a kártalanítási igényt annál a bíróságnál kell előterjeszteni, amely az előzetes letartóztatást, illetve az ideiglenes kényszergyógykezelést elrendelte.

(2) A hat hónapi határidőt attól a naptól kell számítani, amelyen a 383. § esetében a jogerős felmentő ítéletet vagy a megszüntető határozatot, a 384. § esetében pedig a perújítás vagy a törvényességi óvás folytán hozott jogerős határozatot a terhelttel közölték.

(3) Ha a terhelt a kártalanítási eljárás lefolytatása előtt meghal, vagy a határidő eltelte előtt meghal, anélkül, hogy igényét előterjesztette volna, tartásra jogosult hozzátartozója az eljárás folytatását kérheti, illetőleg a határidőn belül kártalanítási igényt terjeszthet elő.

(4) A bíróság az ügyész nyilatkozatának beszerzése után megvizsgálja, hogy a kártalanítási igény előfeltételei fennállnak-e, majd az iratokat felterjeszti az igazságügyminiszterhez, aki - ha az igényt alaposnak találja - a terheltet, illetőleg tartásra jogosult hozzátartozóját az állam terhére pénzbeli kártalanításban részesíti.

(5) A kártalanítási eljárás során a bíróságra háruló feladatokat bírósági titkár is teljesítheti.

B) A visszatérítésről a Be. 386. §-a rendelkezik, e szerint:

386. § (1) Javítónvelő munka esetén a terhelt munkabéréből levont összeget, továbbá a pénzbüntetés, bűnügyi költség, vagyoni előny és elkobzás alá eső érték címén befizetett összeget a terheltnek vissza kell téríteni, ha perújítás vagy törvényességi óvás folytán felmentették, illetőleg az ennek folytán hozott határozat ilyen kötelezést nem, vagy alacsonyabb mértékben tartalmaz.

(2) Vagyonelkobzás és elkobzás esetén az (1) bekezdés akként irányadó, hogy az elkobzott dolgot természetben kell visszaadni, ha pedig ez nem lehetséges, az értékesítésből származó ellenértékét kell visszatéríteni.

C) A 13/1979. (VIII. 10.) IM rendelet (a továbbiakban: IM.r) 9. §-a - a vonatkozó rendelkezések sorában - a következőket írja elő:

”(1) Ha a lefoglalást a büntetőügyben eljáró hatóság megszünteti, de a dolog természetben már nem adható ki, az értékesítésből befolyt ellenértéket kell a jogosultnak kifizetni.

(2) Ha az értékesítésből származó ellenérték és az értékesített dolog kiskereskedelmi, illetőleg forgalmi ára között olyan eltérés van, hogy az ellenérték - figyelemmel a jogosult személyi és vagyoni körülményeire - súlyosan méltánytalan lenne a jogosult az értékesítésből származó ellenérték és a kiskereskedelmi (forgalmi) ár közötti különbség erejéig terjedő pénzbeli juttatásban részesíthető.

(3) A pénzbeli juttatás iránti kérelmet az ellenérték kifizetését elrendelő jogerős határozatnak a jogosult részére való kézbesítésétől számított hat hónapon

belül lehet az első fokú bíróságnál, ha pedig a határozatot a nyomozó hatóság hozta, annál a bíróságnál benyújtani, amely a büntetőügyben az első fokú eljárásra illetékes.

(4) A bíróság egyes bíróként jár el; megvizsgálja, hogy a pénzbeli juttatás előfeltételei fennállnak-e, majd az iratokat jelentéssel felterjeszti az igazságügyminiszterhez. Ha az igazságügyminiszter az igényt alaposnak találja, a jogszultat az állam terhére pénzbeli juttatásban részesíti.

(5) A (2)-(4) bekezdés a Be. 102. § (3) bekezdése szerint az igénylőnek járó ellenérték, illetőleg az elkobzott dolognak a Be. 386. § (2) bekezdése szerint visszatérítendő ellenértéke esetére is irányadó."

D) A visszatérítés foganatosításának részletes szabályait a 107/1979. (IK 8.) IM utasítás állapítja meg.

II.

A) Az indítványozók a Be-nek és az IM.r-nek a kártalanításra és a visszatérítésre vonatkozó - ismertetett - rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását kérték. Álláspontjuk szerint e jogszabályok a szabadságuktól "jogtalanul" megfosztott személyek kárának megtérülését alkotmányellenesen korlátozzák. Alkalmazásuk során nem jut érvényre az állam teljes kártérítő felelőssége (Alkotmány 55. § (3) bekezdés). Különösen sérelmes a teljes reparáció hiánya azokban az esetekben, amikor az elítélés olyan cselekményért történt, amely az elkövetés idején sem minősült bűncselekménynek (Alkotmány 57. § (4) bekezdés). A büntetőeljárás során „jogtalanul” elvont vagyon visszatérítésénél alkalmazható szabályok is alkotmányellenesen korlátozzák a teljes kárpótlást (Alkotmány 13. § (1) bekezdés). Mindkét féle eljárásban az igazságügyminiszter hozza meg a döntést, jogorvoslat lehetősége nélkül, ami ugyan-csak alkotmány sértő (Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdés).

B) Az alkotmányjogi panasznak minősülő kérelmet benyújtó indítványozó előadta, hogy az ellene folyt büntetőeljárásban hozott jogerős ítéletet - törvényességi óvás után - számára kedvezően megváltoztatták. Az igazságügyminiszter a kártalanítási kérelem eldöntésénél elutasította a panaszos követelésének azt a részét, amely egyes eljárási költségeinek és a pénzmellékbüntetés egyébként visszatérített összege után felszámított kamat megtérítésére irányult. Mivel az elutasító döntés a Be. 383-385. §-ra hivatkozott, a panaszos e rendelkezések alkotmányellenességének megvizsgálását indítványozta és ügyében visszamenőleges hatállyal helytadó határozatot kért.

III.

Az igazságügyminiszternek az alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló eljárás során kifejtett álláspontja szerint a Be.-ben szabályozott kártalanítás érvényesítése éppen azoknak a sérelmeknek az orvoslását szolgálja, amelyekből eredő kár a büntetőjogi intézkedések „formálisan jogszerű” volta, és ennél fogva az állam jogi felelősségének hiánya miatt, nem térülne meg. A rendelkezések - bár módosításra szorulnak és a jogalkotási eljárás folyamatban van - az Alkotmány szabályaival nem állnak ellentétben.

IV.

Az indítványok részben helytállóak.

A) 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”. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,

amelyet az 1976. évi 8. tvr. hirdetett ki, a 9. cikkében a következőket mondja ki:

„1. Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Senkit sem lehet önkényesen őrizetbe venni vagy letartóztatni. Senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

2. (...)

3. Azt, akit bűncselekmény vádjával vettek őrizetbe, vagy tartóztattak le, a legrövidebb időn belül bíró ... elé kell állítani; az ilyen személynek joga van arra, hogy ügyében ésszerű határidőn belül tárgyalást tartsanak, vagy szabadlábra helyezték őt. (...)

4. Az a személy, akit szabadságától őrizetbevétel vagy letartóztatás útján fosztottak meg, jogosult a bírósághoz fordulni avégett, hogy az késelelem nélkül döntsön a fogvatartás törvényességéről és rendelje el a szabadlábra helyezését, amennyiben a fogvatartás nem törvényes.

5. Annak személynek, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kikényszeríthető joga van kártalanításra.”

B) Az Egyezményben foglalt idézett szabályokkal lényegében egybehangzó rendelkezéseket tartalmaz az Alkotmány, az alapvető jogokról szóló XII. fejezetében:

55. § (1) „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján meg-

fosztani.

(2) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönteni.

(3) Az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kártérítésre jogosult.”

A büntető jogszabályok - az Alkotmánnyal és a nemzetközi jogi szabályokkal összhangban - a személyes szabadság korlátozását a hatóság által tehető kényszerintézkedésekkel (pl. letartóztatás, stb.), büntetés kiszabásával, kényszergyógykezelés elrendelésével, megfelelő eljárási szabályok mellett, lehetővé teszik.

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

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

Ez az igény a Be. kártalanítási szabályaiban foglaltaktól függetlenül érvényesíthető. Nem helytálló tehát az indítványnak az az állítása, hogy a „jogtalan” szabadságelvonásért járó kártérítési igényt a Be. kifogásolt szabályai alkotmányellenesen korlátozzák.

C) A személyes szabadság alkotmányos alapjogát törvény - a büntető jogszabály - az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán (55.§ (1) bekezdés) korlátozhatja. A személyes szabadságnak jogszerű („törvényes”) elvonása is okozhat alaptalan sérelmet. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségzerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. Megfelelő garanciák nélkül a szabadságelvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányszerűsége válhat kétségesse.

A Be-ben írt hatályos kártalanítási szabályok a kártalanítás előfeltételeit is

meghatározzák, bizonyos esetek kizárásával. Kizárják továbbá azokat a személyeket a jogosultak köréből, akik a sérelem bekövetkeztéhez meghatározott tevékenységben vagy mulasztásban álló magatartással közrehatottak. Az indítványok a vizsgált jogszabályoknak ezzel kapcsolatos rendelkezéseit nem támadták: az alkotmányellenességi vizsgálat erre nem terjedt ki.

Alapítványok állítják az indítványozók azt, hogy a jogszabályok a jogosultat megillető kártalanítási igény mértékét korlátozzák. A vizsgált jogszabályok a kártalanítás előfeltételeit és a kártalanítás módját határozzák meg, az összegére (mértékére) rendelkezést nem tartalmaznak. Ebből következik, hogy a törvényi előfeltételek megléte esetén a jogosult a szabadságelvonással összefüggésben bekövetkezett, kellően bizonyított teljes kára megtérítésére tarthat igényt. A kártalanítás és a kártérítés között ugyanis a jogalap tekintetében különbség van, mértékük azonban megegyezik: az okozott kár.

Alapítványok sérelmezi az indítvány azt, hogy a Be. a kártalanítás teljessége szempontjából nem szabályozza kiemelten azt az esetet, amikor olyan cselekmény miatt ítélték el a sérelmet szenvedőt, amely az elkövetéskor nem minősült (a magyar jog szerint) bűncselekménynek [Alkotmány 57.§ (4)].

Ha a jogalkalmazás során emiatt - tévesen - kiszabtak büntetést, ezt újabb határozattal kell orvosolni, hogy a Be. szerint érvényesíthető kártalanítási igény megnyíljon. Mivel a követelhető kártalanítás mértéke nincs korlátozva, kiemelten kedvezőbb szabályozásra sincs szükség.

D) A jogerős ítélettel megállapított vagyoni jellegű büntetések és intézkedések, valamint a bűnügyi költség teljesítése (befizetése) miatt is alaptalan sérelem érheti az elítéltet.

A Be. 386. §-a szól az ekként elvont vagyon rendezéséről; ha utóbb - perújítás vagy törvényességi óvás folytán - olyan határozatot hoztak, amely ilyen kötelezést nem, vagy alacsonyabb mértékben tartalmaz, elsősorban az eredeti állapotot kell helyreállítani, vagyis a befizetett összeget vissza kell téríteni, illetőleg az elkobzott dolgot természetben vissza kell adni. Ha ez nem lehetséges, a dolog helyébe lépő (az értékesítésből származó) ellenértéket kell visszatéríteni.

Az IM.r 9. §-a pénzbeli juttatás lehetőségével is enyhíteni kívánja a vagyoni sérelmet.

Az indítvány, a szabályozásban rejlő megszorítások miatt, a tulajdonhoz való - alkotmányosan védett - alapjognak a sérelmét állítja.

Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

Ez a jog azonban nem korlátozhatatlan. Büntető törvényi szabályok is tartalmazhatnak tulajdonjogot korlátozó, elvonó rendelkezéseket. Ezek alkotmányosságához ugyancsak hozzátartozik a korlátozás szükségszerű és arányos volta, a szabadságelvonással kapcsolatban már korábban kifejtett elvek szerint. A bünte-

tésként történt vagyonelvonás, a szabadságelvonáshoz hasonlóan, utóbb alaptalannak is bizonyulhat, ezáltal sérelem forrásává válik. Az alapjog korlátozásának garanciájaként nemcsak az alaptalanul megváltoztatott tulajdonjogi, illetőleg vagyoni helyzet helyreállítására kell szabályokat alkotni, hanem - ha a helyreállítás nem lehetséges - a sérelem elfogadható mérvű kiküszöböléséről is jogi szabályozással kell gondoskodni. Az IM.r 9. §-ban írt pénzbeli juttatás intézménye a vagyoni hátrány enyhítését kárpótlás jelleggel teszi lehetővé, azzal, hogy módot ad a természetben helyre nem állítható tulajdoni helyzetnek értékarányos pótlására, a forgalmi (kiskereskedelmi) árhoz igazodóan. Ez a szabályozás, amely ugyan tárgyszerűen a mérték tekintetében elfogadható, az alkotmányosság szempontjából mégsem kielégítő. Az igény eldöntését ugyanis a jogszabály az elbíráló belátásától teszi függővé azzal, hogy a „jogosult személyi és vagyoni körülményeit” meg nem határozott módon rendeli figyelembevenni, ugyancsak ettől függően értékelt „súlyos méltánytalanság” esetén. Ez a rendelkezés szubjektív és egyben a személyek közötti hátrányos megkülönböztetésre is alkalmas adó elbírálást tesz lehetővé, ezzel pedig a kárpótlási igényt - esetlegessége miatt - az alkotmányos garancia szerepétől fosztja meg.

A jogszabálynak ez okból való kifogásolását az Alkotmánybíróság helytállónak találta.

E) Alkotmányellenes rendelkezéseket tartalmaznak továbbá a vizsgált jogszabályok az igényérvényesítést szabályozó részükben is.

Az Alkotmány 57. §-a értelmében mindenkinek joga van arra, hogy jogait és kötelességeit a perben a törvény által felállított független és pártatlan bíróság bírálja el [(1) bekezdés]; a bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen pedig - a törvényekben meghatározottak szerint - mindenki jogorvoslattel élhet [(5) bekezdés].

Annak a sérelemnek az orvoslására irányuló kártalanítási (juttatás iránti) igény, amely a személyes szabadságtól való megfosztás illetőleg a tulajdon elvonásával kapcsolatban a jogszabály alapján keletkezett, polgári jogviszonyt hoz létre a jogszabályban meghatározott jogosult és kötelezett között, jóllehet a szabályozása a büntető eljárási jogszabályok között helyezkedik el.

A kártalanítási igény a Be. 385.§ (1)-(4) bekezdésben írt eljárási szabályok szerint a bíróság előtt indítható. A bíróság a Be. XVIII. fejezetében foglalt különleges eljárásokra vonatkozó eljárási szabályok szerint jár el. Az általános eljárási szabályok (356.§) annyiban irányadóak, amennyiben az egyes különleges eljárásokra eltérő szabályt nem kell alkalmazni. A kártalanítási eljárás tekintetében az eltérő szabály az, hogy az eljárás tárgyában nem a bíróság dönt érdemben, hanem az előfeltételek megvizsgálását követő állásfoglalása után az ügyet eldöntés végett az igazságügyminiszterhez terjeszti fel. Ezzel a korlátozott bírósági eljárási hatáskörrel van összefüggésben az (5) bekezdés rendelkezése: e „bírósági feladatot”

a bírósági titkár is teljesítheti.

Lényegében hasonló eljárási szabályozást tartalmaz az IM.r, a többletviSSza-térítés (pénzbeli juttatás) iránti igény érvényesítése körében.

Mindkét szabályozás megfosztja a jogosultat attól az alkotmányos jogától, hogy igényét a független és pártatlan bíróság bírálja el.

A vizsgált szabályok lehetővé teszik azt, hogy az igazságügyminiszter a bíróságnak a jogalap tekintetében való vizsgálódása során kialakított állásfoglalását is felülvizsgálja. Ennek a jogi helyzetnek az alkotmányellenességét az sem oldja fel, hogy a miniszteri (államigazgatási) döntés a Polgári perrendtartásnak a (módosult) XX. fejezetében írt feltételek és eljárási szabályok szerint bírósági úton felülvizsgálható. A Pp. 339. § (1) bekezdésére figyelemmel a bírósági határozat a jogszabálysértő közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére és - szükség esetén - új eljárásra való kötelezésre szorítkozhat.

A szóban lévő bírósági kártalanítási eljárásokba beékelődő államigazgatási (közigazgatási) határozatnak újabb bírósági eljárásban való felülvizsgálata a jogorvoslathoz fűződő alapjog alkotmányszerűségi követelményének (Alkotmány 57. § (5) bekezdés) eleget tesz ugyan, az igény érdemi elbírálása tekintetében azonban a bíróság döntési hatáskörét alkotmányellenesen csorbítja.

Az Alkotmánybíróság az indítványok keretében vizsgált jogszabályoknak a fentiek szerint elemzett és kiemelt rendelkezései tekintetében állapította meg az alkotmányellenességet és ennek következményeként hozott megsemmisítést tartalmazó határozatot (1989. évi XXXII. tv. /ABtv./ 20. §, 40. §).

Ha az alkotmányellenesség csak egyes olyan rendelkezésekkel kapcsolatban áll fenn, amelyeknek megsemmisítése a jogszabálynak a gyakorlatban való alkalmazását lényegesen nem befolyásolja, az alkotmánybíróság csak e rendelkezéseket semmisíti meg.

Az elbírált esetben a jogszabály részleges megsemmisítése egyrészt biztosítja a kártalanítás és visszatérítés jogintézményének a folyamatos joggyakorlatban való érvényesülését, másrészt az igényérvényesítési eljárásnak az indítványokkal támadott alkotmányellenes szabályai kiküszöbölésével a jogszabályban hatályban maradt rendelkezések a továbbiakban lehetővé teszik az alkotmányszerű jogalkalmazást.

F) Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő indítványozó a kártalanításra vonatkozó szabályok alkotmányellenességét az ügyében hozott döntés sérelmesnek tartott részével összefüggésben állította.

Sérelme az, hogy a kártalanítási igénye elbírálásánál egyes felszámított költségeit és kamatveszteségét nem fogadták el az alaptalannak bizonyult szabadságelvonással összefüggésben lévő kárnak.

Az Alkotmánybíróság által megvizsgált és elbírált jogszabályoknak a fentiek szerint megállapított alkotmányellenessége és megsemmisítése nincs jogilag ér-

tékelhető kapcsolatban a panaszos által felhozott sérelemmel, ezeknek a konkrét ügyben való alkalmazása - visszamenőleges - kizárásához a panaszosnak érdeke nem fűződik (ABtv. 48.§ (4) bekezdés). Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt - alaptalan volta miatt - elutasította.

Budapest, 1991. december 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.

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: 45/B/1990/25.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 142. számában.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN !

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének megállapítása iránt benyújtott indítványok alapján meghozta a következő

határozatot.

Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, és a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbizottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatáskörei-ről szóló 1991. évi XX. törvény 138.§ (2) bekezdés a),c),d),f),g) pontjai és 138.§ (3) bekezdés a)-f) pontjai alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

Az Alkotmánybírósághoz három olyan indítvány érkezett, amelyek a helyi önkormányzatok adómegállapítási jogára vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezik. Az Alkotmánybíróság az indítványokat tárgyi összefüggésükre tekintettel egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az indítványozók a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, valamint az 1991. évi XX. törvény azon szabályainak alkotmányosságát vitatják, amelyek a képviselőtestület adóügyi feladatait és hatáskörét rendezik.

1. Más - más érveléssel, de az indítványok mindegyikében megtalálható az az álláspont, mely szerint a jogalkotási hatáskörökre vonatkozó alkotmányos rendelkezésekbe ütközik az a törvényi felhatalmazás, amely a helyi adókkal kapcsolatos szabályozásra jogosítja fel az önkormányzatokat.

Az egyik indítványozó az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére, más indítványozók az állami pénzügyekről, valamint a jogalkotásról szóló törvények rendelkezéseire alapítják álláspontjukat, amelyet a következő érvekkel támasztanak alá :

a) Az Alkotmány 70/I. § alapján az adózás alapvető állampolgári kötelezettség. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy alapvető jogokra és kötelezett-

ségekre vonatkozó szabályokat törvényben kell szabályozni. Ezen alkotmányi szabályok alapján alkotmányellenesek azok a törvényi rendelkezések, amelyek az adózás szabályainak megállapítására adnak jogot a helyi önkormányzatoknak.

b) Az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény 6. §-a, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 4. §-a alapján az adókra vonatkozó szabályokat megállapítani, adót bevezetni, mértékét vagy az adóalanyok körét megállapítani csak törvényben lehet. E törvényi rendelkezéseknek megfelelően az adókra vonatkozó szabályok megállapítása az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik, amelyet az indítványozók megállapítása szerint átruházni nem lehet. A helyi adókról szóló törvény kerettörvény, amely a helyi adókra vonatkozó lényeges szabályok megállapítását a helyi önkormányzatokra bízta. Ezzel az Országgyűlés olyan felhatalmazást adott az önkormányzatoknak, amelyre nem jogosult.

2. A vitatott jogszabályok az indítványozók álláspontja szerint Alkotmányban rögzített alapvető jogokat is sértenek.

a) Miután lehetőséget adnak arra, hogy az egyébként teljesen azonos feltételekkel rendelkező állampolgárok területenként különböző adókat viseljenek, sértik az Alkotmány 70/A. § -át, amely megtiltja az állampolgárok bármely megkülönböztetését.

b) Sértik az Alkotmány 9.§ (2) bekezdését, mert sérti az Alkotmány ezen rendelkezése által biztosított versenysemlegesség követelményét az, hogy ugyanolyan adottságú vállalkozók az ország egyes területein magasabb adókat fizesse-
nek, mint más területek vállalkozói, illetve egyes vállalkozók adófizetésre köteleztessenek, mások, más területen nem. Sőt kedvezmények adására feljogosítva, az önkormányzat saját területén is teremthet különbözőségeket.

c) Ellentétesek az Alkotmány 70/I. § -ával is.

Az Alkotmány e szabálya kimondja, hogy minden állampolgár köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. A helyi önkormányzatok számára adómegállapítási jogot biztosító törvények lehetőséget adnak arra, hogy azonos jövedelmi és vagyoni viszonyok között élő adóalanyok különböző területeken lényegesen eltérő adóterheket viseljenek. Így az adóterhek nem az adózók jövedelmi és vagyoni viszonyaihoz, hanem az önkormányzatok helyzetéhez és céljaihoz igazodnak.

Az Alkotmány e szabálya alapján csak a magyar állampolgárokat terheli adófizetési kötelezettség. Ezért alkotmányellenes a helyi adókról szóló törvénynek az a rendelkezése, mely szerint a helyi adóknak alanya lehet külföldi magánszemély és jogi személy is.

3. Az egyik indítvány kifogásolja a helyi adókról szóló törvény 49-50. §-aiban foglaltakat is, mert e rendelkezések szerint az ott hivatkozott adók, adójellegű kötelezettségek, illetőleg a rájuk vonatkozó jogszabályok az önkormányzat döntésétől függően veszítik hatályukat az adott önkormányzat működési területén. Álláspontja szerint ez a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 11. § (1) bekez-

désébe, valamint 13. §-ába ütközik és sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében, valamint 70/A. §-ában megfogalmazott jogbiztonság és jogegyenlőség elvét, és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

II.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok alaptalanok.

1. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése, valamint az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény 5. § (3) bekezdése és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 4. § c) pontja kizárólagos törvényhozási tárgygyá nyilvánítja az adók, adójellegű kötelezettségek szabályozását.

A helyi adók tekintetében azonban a jogalkotási hatáskör nem ezekből a rendelkezésekből, hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjából származik.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontja a helyi önkormányzatok alapvető jogaként szabályozza a helyi adók fajtáinak és mértékének meghatározásához való jogot. Ezzel az Alkotmány az adómegállapítás jogát megosztotta az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok között. Jogot ad a helyi önkormányzatoknak arra, hogy a helyi közszolgáltatásokhoz szükséges pénzügyi fedezet biztosítására adót vezessen be.

Az önkormányzatokat a helyi adóztatás joga az Alkotmány idézett rendelkezése alapján csak a törvény keretei között illeti meg. E szabályból következően az önkormányzatok a helyi adókra vonatkozó jogalkotó hatáskörüket nem gyakorolhatják szabad belátásuk szerint, hanem csak törvényi korlátok között, törvény által meghatározott körben, mértékben és módon élhetnek adómegállapítási jogukkal.

Az Országgyűlés ennek megfelelően nem a saját, Alkotmányban megállapított törvényalkotási hatáskörét ruházta át az önkormányzatokra az 1990. évi C. törvény megalkotásakor, hanem az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt alkotmányos felhatalmazásnak tett eleget akkor, amikor a helyi adókról szóló törvényt megalkotta.

2. Az indítványozók fő érve a helyi adókról szóló törvény alkotmányellenességének bizonyítására az, hogy a törvény alapján jelentős különbségek keletkezhetnek állampolgárok, vállalkozók között, amely különbségtételnek az alapját nem az adóalanyok jövedelmi és vagyoni viszonyai közötti különbség, hanem a területi hovatartozás határozza meg. Álláspontjuk szerint ez a különbségtétel alapvető alkotmányos jogokat sért.

Az Alkotmány 42. §-a, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. §-a a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe utalja a helyi közügyek intézését, a lakosság helyi közszolgáltatásokkal való ellátását. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja kimondja a helyi önkormányzatok jogilag

garantált önállóságát az önkormányzati ügyek körében. A helyi közszolgáltatások szervezésében az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak gazdasági feltételei, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal párosul. A gazdasági önállóság biztosításának egyik eszköze a helyi önkormányzatok számára az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjában és ennek alapján az 1990. évi C. törvényben meghatározott adómegállapítási jog.

A helyi önkormányzatok adóztatási joga az önkormányzatok gazdasági autonómiájának tradicionális és a fejlett önkormányzati rendszerrel rendelkező országokban általánosan alkalmazott garanciális intézménye.

A hazai megoldás e tekintetben megfelel annak az európai standardnak, amelyet a Helyi Önkormányzatok Európai Kartája 9. cikkelyének 3. paragrafusában úgy rögzít, hogy „a helyi hatóságok pénzügyi forrásainak egy részét az az olyan helyi adók és díjak tegyék ki, amelyek mértékének meghatározására - törvényadta keretek között - ezen hatóságoknak lehetőségük van.”

A helyi adó lényegéhez tartozik, annak önkormányzatonkénti különbözősége.

A helyi önkormányzatok eltérő települési feltételek között látják el feladataikat, eltérő az egyes települések fejlettsége, közszolgáltatásokkal való ellátottsága, a közszolgáltatások színvonala, és eltérő a lakosságnak a közösségi szolgáltatások iránti igénye. Ennek megfelelően különbözően alakulnak a települési önkormányzatok önkormányzati feladatai, és e különböző feladatok ellátásához eltérő gazdasági feltételek szükségesek.

A helyi adó intézményének lényege a helyi közszolgáltatások szervezése során felmerülő kiadásokhoz, azaz a helyi közterhekhez való hozzájárulás, a települési önkormányzatok eltérő feladatai, az eltérő közösségi igények szükségszerűen azt eredményezik, hogy az önkormányzatok élve az alkotmányi felhatalmazással, a törvény keretei között egymástól eltérően döntenek, s ezzel a polgárok, vállalkozók között - területi alapon - különbségek alakulnak ki.

Ez a megkülönböztetés azonban nem tekinthető az Alkotmány 70/A. §-ában megfogalmazott diszkrimináció tilalmába ütköző, a jogegyenlőséget sértő hátrányos megkülönböztetésnek.

A diszkrimináció tilalmának az Alkotmánybíróság által már több alkalommal kifejtett értelmezése alapján megállapítható, hogy ebben az esetben nem személyek közötti hátrányos megkülönböztetésről van szó, hanem az ország egyes települései közötti különbségeket tükröző, alkotmányi felhatalmazáson alapuló, partikuláris jogi szabályozásból eredő területi különbözőségről.

Ennek megfelelően nincs tartalmi összefüggés az önkormányzatok adómegállapítási jogát szabályozó törvényi rendelkezések és az Alkotmánynak a diszkrimináció tilalmát kimondó 70/A. §-a és a gazdasági verseny szabadságának elismerését magában foglaló 9. § (2) bekezdése között.

3. Nem helytálló indítványozóknak az az álláspontja sem, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény ellentétes az Alkotmánynak az arányos közteherviselés elvét kimondó 70/I. §-ával. Az Alkotmánynak ez a szabálya úgy rendelkezik, hogy „a Magyar Köztársaság minden állampolgára köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni”.

a) Minthogy a helyi adókról szóló törvény és az annak alapján megalkotható, helyi adókat megállapító önkormányzati rendeletek célja a helyi közszolgáltatások pénzügyi feltételeinek biztosítása, a helyi adó is a közterhekhez való hozzájárulás egy formája. A helyi adókról szóló törvény a helyi adóztatás kereteit határozza meg. 6. § c) pontjában kimondja, hogy az önkormányzat a helyi adókat a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és a lakosság teherviselőképességéhez igazodóan állapítja meg. A törvény keretei között az önkormányzat kötelezettsége, hogy rendeletében az állampolgárok vagyoni és jövedelmi viszonyainak megfelelő adókat vezessen be. Ennek megfelelően a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény önmagában nem ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglaltakkal.

b) A fent idézett alkotmányi rendelkezés valóban a magyar állampolgárokat terhelő kötelezettségként írja elő a közterhekhez való hozzájárulást, ennek alapján azonban nem tekinthetők alkotmányellenesnek azok az adójogi szabályok, amelyek a külföldiek adóztatásáról szólnak. Az az alkotmányos szabály, amely a magyar állampolgárok számára kimondja a közteherviselés kötelezettségét, nem értelmezhető egyúttal a külföldiek adóztatásának tilalmát magában foglaló rendelkezésként.

4. Alaptalanok az indítványozónak az 1990. évi C. törvény 49-50. §§-ai alkotmányellenességének bizonyítására vonatkozó érvei is.

A törvény 48. §-a kimondja, hogy az út- és közműfejlesztési hozzájárulásról, a telekhasználati és -igénybevételi díjról, a telekadóról, a házadóról, a nem lakás céljára szolgáló építmények adójáról, valamint a gyógy- és üdülöhelyi díjról szóló jogszabályok 1992. január 1. napjával hatályukat veszítik. A 49-50. § arról rendelkezik, hogy amennyiben az önkormányzat 1992. január 1-jét megelőzően bevezette valamelyik helyi adót, a helyi adó bevezetéséről szóló rendelet hatályba lépésével egyidejűleg hatályát veszti a helyi adóval azonos adótárgyat érintő adót megállapító korábbi jogszabály. A törvény e szakaszai pontosan felsorolják mely helyi adók bevezetésével, mely adót, adójellegű kötelezettséget megállapító jogszabályok válnak hatálytalanná, és rendezik az e jogszabályok alapján hozott adómentességet, adókedvezményeket megállapító határozatok hatályát is.

Ebben az esetben - ellentétben az indítványozó feltételezésével - nem az önkormányzat kapott felhatalmazást arra, hogy rendelettel hatályon kívül helyezzen magasabb szintű jogszabályt, hanem maga a törvény helyezi hatályon kívül - az adott önkormányzat működési területére - a felsorolt adót, adójellegű kötelezettséget megállapító jogszabályokat azzal a feltétellel, hogy az önkormányzat

meghatározott helyi adót - 1992. január 1-jét megelőzően - bevezetett. Így a vitatott szabályok nem ellentétesek az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakkal, mely szerint önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Az indítványozó a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 11. § (1) bekezdésének, valamint a 13. §-ának együttes értelmezése alapján arra a következtetésre jut, hogy jogszerűen nem keletkezhet olyan helyzet, mely szerint „az ország egyes területén az önkormányzati rendeletnél magasabb szintű jogszabály hatályos, más területeken pedig nem”.

Véleménye szerint ez a megoldás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogbiztonság, valamint a 70/A. §-ban szabályozott jogegyenlőség elvét. Sem a jogalkotásról szóló törvény idézett rendelkezései, sem az Alkotmány nem zárja ki, hogy a jogalkotó a központi szerv által alkotott jogszabály területi hatályát az ország meghatározott területére, településeire korlátozza. Miután a vitatott rendelkezések az ugyanazon adótárgyra vonatkozó többes adóztatás elkerülését hivatottak biztosítani, a jogbiztonság és jogegyenlőség alkotmányos elvét nem sértik, hanem éppen azok érvényesítését szolgálják.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat elutasította.

Budapest, 1991. november 11.

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. Vörös Imre s. k.
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János s. k.
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 245/B/1991.

Közzétéve a Magyar Közlöny 1991. évi 142. számában.