

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A PÉNZÜGYI TÁRGYÚ TÖRVÉNYEK VIZSGÁLATI LEHETŐSÉGE*

Már az Alkotmány szövegében szerepelt (igaz, csak az utolsó éveiben) olyan kitétel, mely szerint az Alkotmánybíróság a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálatát nem végezheti el, csak bizonyos feltételek mellett. Az alkotmányossági vizsgálat lehetőségének szűkítése az Alaptörvényben is továbbélt, és tartalmilag nem vált pontosabbá; hatását tekintve pedig ugyanolyan, mint a korábbi szabály: feleslegesen szűkíti az alkotmányvédelem szintjét, feleslegesen szűkíti az Alkotmánybíróság vizsgálati lehetőségét. Minden relatív persze, mivel a közjogászok máig emlékeznek az Alkotmányba tervezett első változatra, amely a népszavazás kizárt tárgyköreinek listájához kapcsolta volna a vizsgálati lehetőség korlátját, egyszerűen abból az okból, hogy a lista élén a pénzügyi tárgyú törvények köre szerepelt. A két témakör közötti kapcsolat hiánya azonban annyira egyértelműnek látszott, hogy már az Alkotmány is akként fogalmazott tartalmilag, hogy a pénzügyi tárgyú törvényeket csak akkor vizsgálhatja felül az Alkotmánybíróság, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

Problematikus volt már önmagában a „kizárólag” kitétel – amiből akár az is következhetett, hogy ha bármilyen más okot csak megemlít az indítvány, akkor már visszautasítási ok áll be –, és a kapcsolódó jogok köre sem feltétlenül a pénzügyi tárgyú törvényekkel gyakran megsértett alapvető jogokra emlékeztetett.

Az Alaptörvény a probléma lényegét meghagyta, ugyanis a 37. cikk (4) bekezdés kimondja:

„(4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi

feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

Az Alaptörvény negyedik módosítása a 37. cikkhez az alábbi tartalmú (5) bekezdést illesztette:

„(5) A (4) bekezdést azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.”

Ez a rendelkezés – változtatásokkal ugyan, például hatálybalépést mond kihirdetés helyett – az Átmeneti Rendelkezések 27. cikkének tartalmi átvétele. Hatása pedig röviden összefoglalva az, hogy a napjainkban alkotott törvények az Alaptörvény hatálya alatt *főszabályként* mindvégig ki lesznek zárva az alkotmánybírósági vizsgálat alól.

Mi jellemzi az előírás gyakorlatát, és mi a probléma (mik a problémák) az Alaptörvény e rendelkezésével, továbbá a negyedik módosítással a szövegbe került új szabállyal?

A VIZSGÁLATBÓL FŐSZABÁLYKÉNT KIZÁRT JOGSZABÁLYI KÖR BEHATÁROLÁSA

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában jelentősége van annak, hogy a vizsgált szabály és az Alaptörvény által nevesített törvények között van-e ún. *tárgyazonosság*; azaz a támadott rendelkezés beletartozik-e a kategóriába, vagy sem. Ezzel összefüggésben mind az adott törvény elnevezésének, mind tartalmának jelentősége van. Az Alkotmánybíróság a hatásköri kérdés keretében a „tárgyazonosság” eldöntésénél az indítvány-

* Az írás az OTKA K 109319. sz. szerződése alapján az OTKA támogatásával jött létre.

nyal támadott törvény vagy törvényi rendelkezés elnevezését és annak tartalmát is köteles megvizsgálni. Ez utóbbi esetben figyelemmel kell lenni az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatára, arra, hogy az milyen funkciót tulajdonított a vizsgált törvénynek, illetve törvényi rendelkezésnek. A támadott törvény címére vonatkozó tárgyazonosságon kívül az Alkotmánybíróság a *konkrét esetben támadott rendelkezések tartalmát, azaz funkcióját is köteles figyelembe venni* a korlátozott hatáskört megalapozó szabály alkalmazásánál [368/D/2010. AB végzés].

Erre vonatkozóan eddig az alábbi alkotmánybírói megállapítások érdemelnek kiemelt figyelmet.

a) A hatáskörszűkítésre vonatkozó alkotmányi rendelkezés *nem minden illetékel kapcsolatos, vagy illetékszerű (természetű) fizetési kötelezettséget tartalmazó törvényi rendelkezés, hanem csak az illetékekről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatát korlátozza*. Ugyanis a tárgyazonosság kérdésének az eldöntésénél egyfelől a törvényi rendelkezés elnevezése, másfelől annak tartalma (funkciója) is figyelembe veendő. Az adott ügyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az ominózus fizetési kötelezettség illetékszerű ugyan, azonban mint költségátalány (*expressis verbis*) mégsem minősül illetéknek, és nem is az „illetékekről szóló” törvényben került szabályozásra. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a hatásköri korlátozás csak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt területeket szabályozó törvényekre és tartalmilag, valamint funkcionálisan egyértelműen csak az illetékekre vonatkozik [1252/B/2010. AB határozat]. Emiatt a testület ebben az esetben érdemben eljár.

b) Az alapjogvédelem eszközrendszerét korlátozó, hatáskörszűkítésre vonatkozó alkotmányszöveg *nem minden adóval kapcsolatos törvényi rendelkezés, hanem csak a központi adónemekről szóló törvény alkotmányossági vizsgálatát korlátozza*. A korlátozás kifejezett célja ugyanis a központi költségvetés bevételi forrásaira vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági kontrolljának kizárása. Az adott ügyben a támadott jogszabály azt határozta meg, kik és milyen feltételek mellett lehetnek az adó 1 százaléknak kedvezményezettjei. Ez pedig az Alkotmánybíróság szerint a költségvetés bevételeit nem érinti [347/B/2009. AB határozat]. Így az Alkotmánybíróság a rendelkezést érdemben vizsgálta.

c) A tulajdonilap-másolat szolgáltatásának ellenértéke a vizsgált törvényi rendelkezés hatálybalépés-

ét megelőzően illetéknek minősült, a hatályba lépett szabály azonban már *igazgatási szolgáltatási díjnak* tekintette, mely az ingatlanügyi hatóság bevétele. A törvény indokolása szintén utalt arra, hogy a földhivatalok legfontosabb bevételét a tulajdonilap-másolatért és az ingatlan-nyilvántartási eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak képezik, erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezésben szabályozott díj funkcióját tekintve nem azonos az illetékekkel, nem állami bevétel, ezért *nem tartozik azon pénzügyi tárgyú törvények közé, amelyek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörrel rendelkezik* [511/B/2009. AB határozat]. Ezért a szabály érdemi vizsgálatát az Alkotmánybíróság elvégezte.

d) Adott ügyben az Alkotmánybíróság arra hivatkozással *nem járt el*, mert a támadott rendelkezésben foglalt, az *illetékfeljegyzési jogosultság egyes esetei* – amelyek értelmében a peres felek mentesülnek az illetékek előzetes megfizetése alól – közvetlenül és tartalmában érintették az illetéket mint szabályozási tárgyat [368/D/2010. AB végzés].

e) Adott ügyben a támadott jogszabályi rendelkezés nem központi adónem megállapításáról szólt, hanem az adózás rendjének egyik eljárási szabályaként jelent meg, az Alkotmánybíróság emiatt érdemben vizsgálta [458/B/2010. AB határozat].

f) Az Alkotmánybíróság már a 37/1997. (VI. 11.) AB határozatában megállapította, hogy az egészségügyi hozzájárulás a társadalombiztosítási jogviszonyon kívül eső, olyan adó jellegű fizetési kötelezettség, amely nem érinti az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére irányuló jogosultságot. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészségügyi hozzájárulás a „központi adónem” fogalma alá tartozó köztehernek tekinthető, ezért az annak mértékét szabályozó törvény kívül esik az Alkotmánybíróság által felülvizsgálható jogszabályok körén [868/B/2006. AB végzés].

g) Az Alkotmánybíróság adott ügyben megállapította, hogy az indítvány által érintett rendelkezés ugyan a központi adónemre (jövedéki adó) vonatkozó szabályozáson belül helyezkedik el, de alapvetően a *jövedéki ellenőrzés következményéhez* (és nem a jövedéki adóhoz) *kapcsolódik*, és annak egy jogkövetkezményét, nevezetesen a jövedéki bírságot szabályozza. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az ügyet érdemben vizsgálta [769/B/2005. AB határozat].

h) Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben többször utalt rá (458/B/2010. AB határozat; 72/B/2009. AB határozat; 769/B/2005. AB határozat), hogy nem tartoznak a hatáskörszűkítés esetkörébe az olyan, pusztán eljárásjogi rendelkezések, amelyek nem az adókötelem tartalmára, hanem például a vizsgált rendelkezések alkalmazására, vagy a be nem tartásuk szankcionálására vonatkoznak. A 72/B/2009. AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „... [a] jogerősen még el nem bírált ügyekre kiterjedő alkalmazási kötelezettség azonban nem áll érdemi összefüggésben az adott törvény illetékbevételeket szabályozó tartalmával (és így nem is vált az *Itv.* inkorporált részévé).” A vizsgált ügyben ugyancsak olyan módosító törvény hatályba léptető és átmeneti rendelkezéseinek vizsgálata állt a központban, amely nem állt érdemi összefüggésben a szűkített tárgykörbe tartozó törvények tartalmával, és így nem is vált azok részévé. Ezt erősítette az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 32/A. §-ának módosítása tárgyában született egyik javaslat indokolása is, amely szerint a rendelkezés azokat az alkotmányossági szempontokat kívánja meghatározni, amelyek alapján az Alkotmánybíróság a „fizetési kötelezettséget megállapító” törvények felülvizsgálatát elvégezheti. Az alkotmányozó szándéka ezek alapján tehát különösen a központi költségvetést megillető bevételeket tartalmazó törvények, illetve törvényi rendelkezések felülvizsgálatának a korlátozására irányult. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezések – mint egy korábbi költségvetést megalapozó törvény módosításának részei – nem tekinthetők a központi költségvetés bevételi oldalát alkotó törvényi rendelkezéseknek, illetve közvetlenül nem valamely adó vagy járulékfizetési kötelezettséget határoznak meg. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta [1413/B/2008. AB határozat].

A VIZSGÁLATBÓL FŐSZABÁLYKÉNT KIZÁRT JOGSZABÁLYI KÖR VIZSGÁLHATÓSÁGÁRA VONATKOZÓ ANYAGI JOGI KIVÉTEL

A pénzügyi tárgyú törvényeket az Alkotmánybíróság „az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.”

Bár a pénzügyi tárgyú törvények nem tipikusan e jogokkal találkoznak a problematikus szabályok ese-

tén, külön érdemes utalni az „állampolgársághoz kapcsolódó jogok” kitételre, melynek tartalma tisztázásra vár: vajon valamennyi, állampolgársághoz kötve gyakorolható jog beleérthető e körbe? Az Alkotmány egyértelműbb volt: a 69. §-ára utalt, melynek tartalma (magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet stb.) semmiféle kapcsolatban nem volt a pénzügyi tárgyú törvényekkel.

Az Alaptörvény szabályozásában az emberi méltósághoz való jog említése adhatja meg az Alkotmánybíróság számára a lehetőséget e törvények vizsgálatára: az emberi méltósággal hozta kapcsolatba például az Alkotmánybíróság a 98%-os különadó megsemmisítését a 37/2011. (V. 10.) AB határozatban.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltósághoz való jog ún. anyajog, amely bármikor felhívható a konkrét ügyben, ha más alapvető jog nem hívható segítségül az adott eljáráshoz. Az Alkotmánybíróság a 2010-es alkotmánymódosítás hatálybalépését követően számos döntésében érintette az eljárás alapjául elfogadható és az el nem fogadható alapvető jogok körének kérdését.

A nevesített jogokon kívül elfogadható hivatkozási alap

Az Alkotmánybíróság eljárásában több indítványozó hivatkozott a diszkriminációtilalom sérelmére. Az Alkotmánybíróság ezt az érvet bizonyos körben elfogadta olyan indokként, amely megalapozta eljárását.

a) A testület az 1/2011. (VI. 21.) Tü. állásfoglalásában kifejezetten kimondta, hogy „[a]z Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelme egyben az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe foglalt egyenlő emberi méltóság alapjogát is sérti, erre tekintettel az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított indítvány vonatkozásában a tárgyazonosság esetén is fennáll.” Az Alkotmány 70/A. § az Alaptörvényben is megtalálható diszkriminációtilalmat foglalta magában.

Az Alkotmánybíróság azonban ezt a gyakorlatát cizelláltabban alakította ki, különbséget téve az indítványozók között aszerint, hogy magánszemély vagy nem magánszemély indítványozóról van szó.

b) A testület szerint, mivel az emberi méltóság sérelme csak természetes személyek esetében vizsgálható [96/2008. (VII. 3.) AB határozat], nem természetes személyeket érintő diszkrimináció a pénzügyi tárgyú törvények esetében önmagában nem alapozza meg az eljárást [807/B/2007. AB határozat; 361/B/2008. AB végzés; 821/B/2009. AB határozat; 3/B/2008. AB végzés].

c) *Természetes személyek esetében ugyanakkor a diszkrimináció megfelelő eljárási alap.* Tekintettel ugyanis arra, hogy az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés megvalósulása, az általános egyenlőségi szabály megsértése minden esetben méltóságsérelmet okoz, az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a pénzügyi tárgyú törvény felülvizsgálatára, ha az indítványozó annak kapcsán az emberek hátrányos megkülönböztetését sérelmezi [361/B/2008. AB végzés; 1132/D/2007. AB határozat].

Nem elfogadható hivatkozási alapok az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából a pénzügyi tárgyú törvények tekintetében

Nem fogadta el az Alkotmánybíróság e körben hivatkozási alapnak a jogállamiság elvének sérelmét.¹ Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság védelméhez való jog önmagában nem nyújt védelmet a visszaható hatályú jogalkotás ellen, mert az ilyen jogalkotás – az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében [903/B/1990. AB határozat (1990)] – nem az emberi méltóság védelméhez való jogot, hanem a jogbiztonságot sérti.² Továbbá, nem fogadható el hivatkozási alapnak e körben a nemzetközi jog szabályainak elismerésére vonatkozó alkotmányi szabály;³ az alapvető jogok elismerésére és biztosítására vonatkozó előírás;⁴ a piacgazdaságra, vállalkozás jogára és a gazdasági verseny szabadságára vonatkozó hivatkozás;⁵ a tulajdonhoz való jogra alapozott érvelés;⁶ a helyi önkormányzatokkal, ezen belül azok „alapjogaival” összefüggő érvelés;⁷ a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog sérelme;⁸ az ártatlanság védelme;⁹ a jogorvoslati jogra történő utalás;¹⁰ a jó hírnévhez való jog;¹¹ a sajtószabadság;¹² nem természetes személyek esetében a diszkriminációtól való eltiltás;¹³ a munkához való jog és annak aspektusai;¹⁴ a szociális biztonság;¹⁵ a művelődéshez való jog¹⁶ és a közteherviseléssel kapcsolatos előírások.¹⁷

Az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú törvények alkotmányossági felülvizsgálatára vonatkozó szűkített hatáskörébe tartozó ügyekben benyújtott indítványok elbírálásának egyes kérdéseiről szóló 1/2011. (VI. 21.) számú Tü. állásfoglalás viszont több, a testület gyakorlatát befolyásoló kitéletet tartalmaz.

a) Az Alkotmánybíróság a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének a szűkítését „szűken” (megszorítóan), míg a felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tevő alkotmányi rendelkezések körét „tágan” (kiterjesztően) értelmezi.

b) Minden pénzügyi tárgyú törvény alkotmányossági vizsgálatát elvégző végzésnek és határozatterve-

zetnek – a precedens végzésekben foglalt hatáskör-levezetés értelemszerű alkalmazásával – részletes hatáskör-levezetést kell tartalmaznia.

A gyakorlatban erre példákat is találhatunk. A 3032/2012. (VI. 21.) AB határozat például kimondta, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság kizárólag az ott felsorolt alapjogok sérelme esetén állapíthat meg Alaptörvényellenességet. Az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben viszont a törvényszéki bíró a kezdeményezését „az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott jogforrási hierarchia alkotmányos elvének sérelmére alapította, amely az Alaptörvény hivatkozott szabályában felsorolt alapjogok körén kívül esik. Ugyanakkor az Alaptörvény az alkotmányossági felülvizsgálat hatásköri korlátját kizárólag törvényi szintű jogforrások vonatkozásában fogalmazza meg. Az Alkotmánybíróság a 744/B/2010. AB végzésében foglaltak szerint a hatásköri korlátozást úgy értelmezte, hogy az Alaptörvényben felsorolt pénzügyi tárgyú törvények szabályai és felbatalmazó rendelkezései alapján megalkotott törvénynél alacsonyabb szintű végrehajtási természetű jogforrásokra is kiterjed, feltéve, ha a vizsgálandó alkotmányossági probléma kizárólag a pénzügyi tárgyú törvény szabályaival együtt értelmezhető.” [7/2011. (X. 11.) AB végzés, ABK 2011. október, 971–973.] Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben azonban megállapította:

„a bírói kezdeményezésben támadott Rendelet szabályai nem az Itv. szabályaival együttesen, hanem az Itv. szabályai alapján ítélandóek meg. A törvényszéki bíró a kezdeményezésében a jogforrási hierarchia oltalmára vonatkozó alkotmányos szabály sérelmére hivatkozik, így az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy jelen ügyben éppen az Itv. jelenti azt az alkotmányossági felülvizsgálat alapját képező mércét, amelyhez a Rendelet szabályait szükséges viszonyítani. Ennek megfelelően az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a bírói kezdeményezésben kifogásolt Rendelet alkotmányellenességének vizsgálata, függetlenül attól, hogy a bíró mely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapította kezdeményezését.” [458/B/2010. AB határozat, ABK 2011. május, 490–495.]

Hasonlóan fontos a gyakorlat szempontjából a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, melyben a testület rámutatott, hogy az 1132/D/2007. AB határozat már megállapította:

„...az emberek közötti hátrányos megkülönböztetés egyszersmind méltóságsérelmet is okoz, így még a pénzügyi tárgyú törvények is felülvizsgálhatók diszkriminációs aspektusból (ABH 2011, 1741.). Nemcsak a hátrányos megkülönböztetés, hanem az igazságtalanul társadalmi hátrányt szenvedők esélykiegyenlítésének

elmaradása is az egyenlő méltóság sérelmével jár, ezt az Alaptörvény explicitté teszi, amikor az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó követelményt az egyenlőségi klauzula részének tekinti.”

Bár az alkotmánybíróági indítványozás lehetőségei jelentősen megnehezédtek a korábbihoz képest, az Alkotmánybíróságnak – a példák alapján is láthatóan – véleményem szerint jelentős mozgástere nyílt az ilyen tárgyú törvények vizsgálatára is az Alaptörvény szabályai alapján.

JEGYZETEK

1. 859/B/2008. AB végzés; 1411/B/2009. AB végzés; 712/B/2010. AB végzés; 157/B/2008. AB végzés; 285/B/2007. AB végzés; 649/B/2007. AB végzés; 225/B/2007. AB végzés; 342/B/2005. AB végzés; 894/B/2004. AB végzés.
2. 37/2011. (V. 10.) AB határozat.
3. 219/B/2008. AB végzés.
4. 219/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 567/B/2010. AB végzés; 1315/B/2007. AB végzés.
5. 219/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 649/B/2007. AB végzés.
6. 567/B/2010. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés.
7. 807/B/2007. AB határozat.
8. 235/B/2009. AB végzés.
9. 379/B/2003. AB végzés.
10. 859/B/2008. AB végzés.
11. 379/B/2003. AB végzés.
12. 361/B/2008. AB végzés.
13. 822/B/2006. AB végzés; 807/B/2007. AB határozat; 225/B/2007. AB végzés; 917/B/2006. AB végzés; 379/B/2003. AB végzés.
14. 1624/B/2010. AB végzés.
15. 225/B/2007. AB végzés; 342/B/2005. AB végzés.
16. 1411/B/2009. AB végzés.
17. 1656/B/2010. AB végzés; 859/B/2008. AB végzés; 235/B/2009. AB végzés; 1315/B/2007. AB végzés; 917/B/2006. AB végzés; 70/I. § 894/B/2004. AB végzés.