

DR. ERDŐS CSABA

VISSZAÉLÉS JOGALKOTÁSSAL – AVAGY EGYEDI RENDELKEZÉSEK JOGSZABÁLYBA FOGLALÁSÁNAK ALKOTMÁNYOSSÁGI MEGÍTÉLÉSE*

1. BEVEZETÉS

A jogalkotók – úgy a helyi önkormányzatok képviselőtestületei, mint az Országgyűlés – nehezen tudnak ellenállni annak a vonzó lehetőségnek, hogy formailag normatív jogforrásban, tipikusan jogszabályban egyedi kérdést szabályozzanak.¹ E lehetőség azért kifejezetten csábító, mert a jogalkotó az egyedi ügyek intézésére irányadó eljárást, azaz a jogalkalmazást megkerülve képes megvalósítani valamely politikai törekvését. Ezzel egyrészt a döntés kizárólagos urává válik a jogalkotó, hiszen kizárja a jogalkalmazói mérlegelést – különösen, ha a szabályozás *ex lege* módszerét² is alkalmazza –, másrészt elvonja a jogorvoslati jogot az érintettektől. Ugyancsak célszerűnek tűnhet az jogalkotói szempontból, hogy az általános szabályoktól eltérő bánásmódban részesíthető ezáltal a kiszemelt jogalany, amely akár kedvező, akár kedvezőtlen is lehet rá nézve. Az egyedi rendelkezést jogszabályi köntösbe bújtató aktusok politikai előnyeik ellenére alkotmányossági szempontból legalábbis kifogásolhatók: ez egyrészt a jogorvoslatihoz való jog elvonása miatt, másrészt abból kifolyólag, hogy a jogalkotói hatalmát nem rendeltetésének megfelelően alkalmazza az adott szerv. Az ilyen visszaélészerű jogalkotás három esetkörét különíthetjük el:

- azt, amikor a jogalkotó konkrétan, s nem általánosan jelöl meg jogalanyokat, jogtárgyakat jogszabályban,
- az ún. politikai zsákmányelv bizonyos eseteit és
- az általános szabályok alóli – kifejezett esetre vagy személyre alkotott – kivételképzést.

E tanulmány célja, hogy néhány eset bemutatásával és a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat elemzésével annak kimutatása, hogy a magyar jogrendszerben, s elsősorban a törvényhozásban milyen formákat ölt a fenti jogalkotói gyakorlat, illetve miként küzd ezzel az Alkotmánybírói bíróság.

2. A NYÍLTAN EGYEDI RENDELKEZÉSEK ALKALMAZÁSA

A fenti esetek közül talán a legkevesebb problémát az veti fel, ha a jogalkotó nyíltan egyedi rendelkezést – így egy jogalanyt, jogtárgyat nem tulajdonságai alapján, hanem konkrét módon, például nevével, számával, egyéb azonosító jelével – illeszt normatív aktusba. Ugyanakkor figyelni kell arra, hogy az Országgyűlés kreációs jogkörével nem tud másként élni, minthogy aktusában megjelöli azt a konkrét intézményt, amelyet felállít. A kérdés az, hogy milyen aktusban szabályszerű ezt elvégeznie. A szervezetalapítás – alapító okirat kibocsátása – egyedi aktus, ezért kínálkozik az országgyűlési határozat mint aktustípus alkalmazása – tulajdonképpen a személyzeti funkció mintájára: ha például közjogi méltóságot választ a T. Ház, azt egyedi határozatban teszi. Ugyanakkor a szerv létrehozásakor az Országgyűlésnek rendeznie kell az adott szervnek a hatalommegosztás rendszerében történő elhelyezését is: feladat- és hatásköröket meg kell jelölni, a vezető, vagy vezető testület tagjainak kinevezési, megválasztási rendjét szabályozni kell, az ott dolgozók jogviszonya is rendezésre vár, ahogyan például a szerv gazdálkodása is. E kérdések részben az alapításhoz, részben a

* A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú *Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program* című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

¹ Az egyedi és normatív aktusok megkülönböztetésére a magyar közjogtudományban a Jakab András által meghonosított módszert alkalmazom. Eszerint normatív az az aktus, amelynek címzetti köre nyíltan kerül megjelölésre, azaz a címzetti kör módosításához nem szükséges az aktust is megváltoztatni. Ennek megfelelően egyedi az az aktus, amelynek címzetti köre zárt, azaz az aktus címzettjeinek módosításához az aktus módosítása is szükséges. (JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*. 2007, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs. 40-41. o.) E megközelítésben a jogszabályok – a hozzájuk kapcsolódó általános kötelező erő [vö.: Alaptörvény R) cikk] folytán szükségszerűen – normatív aktusoknak minősülnek.

² Ilyen az, ha az adott norma jogalkalmazói közreműködés nélkül, közvetlenül fejt ki hatását. (ld.: PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog*. 2009, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs. 127. o.)

működéshez kötődnek, mindenesetre külső jogalanyokat is érinthetnek. Erre tekintettel jobbnak tűnik a törvényi forma alkalmazása.

Láthatjuk, hogy a szervezetalakítás körében megengedhetőnek kell tekintenünk azt, ha törvényi formát ölt olyan rendelkezés, amely konkrétan meghatározott jogalanyra vonatkozik. A jogalkotók – s nemcsak az Országgyűlés, hanem helyi önkormányzatok képviselőtestületei is – azonban a szervezetalakításon kívül is próbálkoztak több ízben azzal, hogy egyedileg azonosított jogalanyokra és csakis azokra nézve hozzanak létre kötelezettségeket törvényi, vagy rendeleti formában. Mivel abból a szempontból, hogy az egyedi megjelenés milyen feltételekkel megengedhető, nincs jelentősége annak, hogy rendeletben, vagy törvényben szerepeltetik-e az adott rendelkezést, így a következőkben az Alkotmánybíróság e tárgyú gyakorlatát a rendeletek és a törvények körében egyaránt áttekinthetjük.

Gyula város önkormányzatának egy 1991-ben kibocsátott építésügyi rendeletének melléklete tételesen felsorolta a telekalakítási és építési tilalom alá eső telkek helyrajzi számait, térméreteit, címeit, a tilalom indokait, a tilalom kódjeleit, stb. Az Alkotmánybíróság elé alkotmányjogi panasz útján került az ügy, amelynek keretében a testület kimondta, hogy a „tilalom bevezetésének az Ör.-ben alkalmazott konkrét formája azonban alkotmányosértő. Az Ör. 2. § (2) bekezdése a mellékletre utalással, az Ör. melléklete pedig a tilalom alá vont telkek felsorolásával ténylegesen számos egyedi döntés összesítését foglalja magában. A nem normatív tartalmú eseti döntések ellen viszont az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, illetőleg az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 11. § (3) bekezdése szerint – a valós vagy feltételezett – jog- vagy érdeksérelemmel érintett személyek jogorvoslattal élhetnek. Az Ör. azonban az ingatlanulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör. 2. § (2) bekezdését és 1. számú mellékletét megsemmisítette.”³ Gyula város képviselőtestülete egyedileg megjelölve – azaz nem a normáktól elvárt általánosan megfogalmazott diszpozíciót tartalmazva – azonosította a különböző telkeket, így tulajdonképpen átvette a jogalkalmazók feladatát. Figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság ekkor a jogorvoslati jog elvonása miatt, s nem az egyedi rendelkezés jogszabályba foglalása miatt megsemmisítette meg az önkormányzati rendeletet.

Három évvel később, a csepeli szabadkikötő néven elhíresült ügyben az Alkotmánybíróság szinte megismételte az 1994-es határozatának indokolását. A „tényállás” szerint több kikötőt – így a Csepeli Nemzeti Szabadkikötőt is – név szerint megjelölve ún. országos közforgalmú kikötőnek minősítette törvénnyel az Országgyűlés, és egyúttal előírta, hogy az országos közforgalmú kikötők működtetését kizárólag többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság végezheti, vagy koncessziós szerződés keretében engedheti át másnak a működtetést. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy: „A Htvr. támadott 20. § (4) bekezdése – mint nem a tulajdoni viszonyokkal foglalkozó normatív rendelkezés – tartalmilag a konkrét minősítések elrendelése folytán több egyedi döntés összesítését foglalja magában. A szabályozásnak ez a módszere lényegileg a jogorvoslati lehetőséget is elzárta az érintett ingatlanulajdonosok elől, amely ugyancsak alkotmányellenes helyzetet eredményezett. A minősítésre kötelezett hatóság feladatát a jogalkotó – a tulajdonjogi helyzeteket figyelmen kívül hagyva – műszaki-technikai ismérvek alapján, földrajzi fekvés szerint egyedileg határozta meg. A nem normatív tartalmú eseti döntések ellen viszont az Alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmében a jog- vagy érdeksérelemmel érintett személyek jogorvoslattal élhetnek. A szabályozásnak ez a módja, azaz az ingatlanulajdont korlátozó egyedi döntés törvényi formában való megjelentetése kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét, ahogy ezt az Alkotmánybíróság a 6/1994. (II. 18.) AB határozatában kifejtette (ABH 1994, 65, 67.). Az Alkotmánybíróság a Htvr. 20. § (4) bekezdésének a) pontját ezért is alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette.”⁴

Láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság akkor találta alkotmányellenesnek az egyedi rendelkezések törvénybe vagy rendeletbe foglalását, ha ez a szabályozási technika alapjog – praktikusán a jogorvoslati jog – sérelmét idézte elő. A testület a problémát megközelíthette volna hatalommegosztási kérdésként is: a jogalkotó a jogalanyok, jogtárgyak konkrét megjelölésével valójában elvonja a jogalkalmazó szervek hatáskörét, hiszen ha a jogalkotó szabályszerűen, tulajdonságaik alapján határozza meg az adott jogszabály személyi, tárgyi hatályát, jogalkalmazói döntés szükségeltetik a norma érvényesüléséhez.

³ 6/1994. (II. 18.) AB határozat Indokolás 4. pont.

⁴ 45/1997. (IX. 19.) AB határozat Indokolás III/3. pont.

Az egyértelmű alkotmánybíróági gyakorlat ellenére az Országgyűlés nem hagyott fel hasonló törvények alkotásával. Ennek kiváló példáját jelenti az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. tv., amely a finanszírozási gondokkal küszködő helyi önkormányzattól vont el hatásköröket úgy, hogy intézményeinek fenntartását és azok tulajdonjogát az államra ruházta. Álláspontom szerint e törvény alaptörvény-ellenessége is megállapítható lett volna, hiszen nem volt hatályban olyan szabály, amely az önkormányzati vagyron kötelező állami átadását írta volna elő finanszírozási nehézségekkel küzdő önkormányzatoknak, sőt az önkormányzati gazdálkodási szabadság elvével⁵ ütközik az intézmények kötelező átadás-átvétele.

3. POLITIKAI ZSÁKMÁNYELV: SZERVEZETALAKÍTÁSI SZABADSÁG VERSUS JOGÁLLAMISÁG

A politikai zsákmányelv állami tisztségeknek az adott pillanatban fennálló politikai többség általi „megkaparintása”.⁶ Ennek rendszerinti formája az, hogyha egy tisztségviselő megbíratási ideje lejár, s a megüresedett helyre az arra jogosult szerv vagy személy megválasztja vagy kinevezi az új személyt. Problémákat a határozatlan időre kinevezett tisztségviselők elmozdítása, illetve az átszervezésekkel megvalósított mandátummegszüntetés okoznak. Bár az előbbi esetre is született – sajnálatos – példa hazánkban,⁷ a normativitás-egyesítés kérdését az „átszervezéssel”, „szervezetalakítással” kapcsolatos politikai zsákmányszerzés veti fel, így csak azt vizsgáljuk a továbbiakban.

Az Alkotmánybíróság négy határozatában foglalkozott zsákmányelvi problémával, s mivel a határozatok alapjául szolgáló ügyek eltérőek voltak, érdemes mindegyik rövid áttekintése.

Először 2004-ben került a taláros testület elé a zsákmányelvvvel kapcsolatba hozható kérdés, amelyben átszervezés okozta mandátumrövidülés alkotmányosságát kellett megítélniük az alkotmánybíráknak. Az Országgyűlés 2003. december 15-i ülésnapján törvényt fogadott el a befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról, amelynek 38. § (1) bekezdése a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének⁸ elnökének és elnökhelyettesének megbíratását a törvény hatályba lépésével megszüntetni rendelte azért, mert a PSzÁF vezetési modelljét átalakította akként, hogy az egyszemélyi – elnöki – vezetés helyett testületre – a Felügyeleti Tanácsra – bízta a PSzÁF vezetését. A köztársasági elnök, aki előzetes normakontroll-eljárás lefolytatását indítványozta, rámutatott arra is, hogy a kihirdetésre részére megküldött törvény 38. § (2) bekezdése szerint a Felügyeleti Tanács tagjainak kinevezéséig a PSzÁF főigazgatója látja el annak vezetését, amelyből az államfő arra következtetett, hogy a törvény célja valójában a PSzÁF elnökének elmozdítása úgy, hogy az ellen jogorvoslattal ne lehessen élni. A köztársasági elnök indítványa szerint a normatív formába öntött egyedi, személyi döntés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét, mert ellentétes a jobbiztonsággal.⁹

Az Alkotmánybíróság éles különbséget tett az Alkotmányban szereplő szervek és a kormányzati alárendeltségben működő szervek tisztségviselőinek mandátumvédelme között, s kimondta: „Az Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbíratási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítója, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat. Más a helyzet azonban a kormányzati alárendeltségben működő szervek vezetői esetében, minthogy ezen szervek létrehozása nem alkotmányos kötelezettség, a már létrehozott szervek megszüntetésére vagy átalakítására is lehe-

⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e-f) pontok.

⁶ Vö.: SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika*. 2012, Osiris, Budapest. 421. o., illetve ugyanerről a kérdéstről ugyanő: SMUK PÉTER: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai. in *Jog-Állam-Politika* 4/2010. szám, 3-22. o.

⁷ Ugyan egyedi döntéssel és nem is országgyűlési, hanem közigazgatási aktussal kerül(het) sor kormánytisztviselők indokolás nélküli felmentésére, ennek alapját az Országgyűlés törvénnyel teremtette meg. Ez a zsákmányelv klasszikus, az „utolsó postamesterig” is elérő modelljét idézi, amellyel az Alkotmánybíróság is foglalkozott a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatban. A határozat ismertetését ld. CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmánybíróság határozata a kormánytisztviselők elmozdíthatóságáról. in *Jogesetek Magyarázata* 2/2011. szám, 3-11. o. Hasonló problémát vetett fel a határozatlan időre, s 70 éves korukig kinevezett bírák „rendes öregségi nyugdíjkorhatár” betöltésével való nyugdíjazása is, amelyet az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban nyilvánított alaptörvény-ellenesnek. A határozat ismertetését lásd: CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól. in *Jogesetek Magyarázata* 4/2012. szám, 8-18. o.

⁸ A továbbiakban: PSzÁF.

⁹ Ld. 7/2004. (III. 24.) AB határozat Indokolás I. pont.

tőség van.”¹⁰ Minthogy a PSzÁF a Kormány irányítása alatt állt, a testület az elnöki mandátum átszervezés miatt történő megszűnését nem találta alkotmányellenesnek. Az egyedi kérdés normatív jogforrásban történő szabályozásával kapcsolatban pedig deklarálta, hogy a „*munkakörök megszüntetésének ésszerűségét, vagyis az önkényesség hiányát a szervezeti változás alátámasztja. [...] Önmagában azonban a döntés egyedi jellege [...] nem eredményezi a rendelkezés alkotmányellenességét.*”¹¹ Ezzel az Alkotmánybíróság kimondta, hogy csak akkor alkotmányellenes egy egyedi rendelkezés normatív aktusba foglalása, ha az egyúttal önkényes is.

Az 5/2007. (II. 27.) AB határozat alapjául szolgáló indítványban kifogásolták azt, hogy a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvénynek, illetve a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvénynek¹² meghatározott rendelkezései a Magyar Energia Hivatal vezetőjének megbízatását lehetővé teszik „törvényben meghatározott egyéb okból”, s a Fgetv. 85.§ (10) bekezdése egy ilyen konkrét okot meg is jelöl akként, hogy az adott rendelkezés hatálybalépését követő kilencvenedik napon a Hivatal vezetőinek megbízatása megszűnik.¹³

Az Alkotmánybíróság felismerve a 7/2004. (III. 24.) AB határozat „tényállásától” eltérő jogi helyzetet, azaz azt, hogy a Magyar Energia Hivatal átszervezésére nem került sor, maga az elnöki és elnökhelyettesi tisztségek nem szűntek meg, megállapította, hogy: „*a határozott időtartamra szóló megbízatás idő előtti megszüntetésének (a személyi változásnak) szervezeti indoklottsága nem volt; az elnöki és az elnökhelyettesi státuszok változatlanul megmaradtak. Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság leszögezi: valamely államigazgatási szerv módosított feladatkörének megfelelő vezetés kialakítása, és az ennek érdekében végrehajtott személyi változtatás önmagában nem indokolhatja a norma kötőerejének alkalmi figyelmen kívül hagyását. [...] ...a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben (s kétségkívül ilyennek minősül a Hivatal elnöke és elnökhelyettese megbízatási jogviszonyának tartalma) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [itt: a GET. 85. § (10) bekezdése] tartalmában jogalkalmazói (munkáltatói egyoldalú jognyilatkozatot helyettesítő) aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslással nem élhetnek.*”¹⁴ 2007-ben tehát érdemi előrelépést tett az Alkotmánybíróság a normatív formába bújtatott egyedi aktusokkal szembeni fellépésben: a visszaélésszerű jogalkotás tilalmából levezetett diszfunkcionális jogalkotás termékének tekinti az ilyen aktusokat, amelyek alkotmányellenességét is kimondta.

2010-ben újabb „zsákmányelv-gyanús” ügy került az Alkotmánybíróság elé a köztársasági elnök előzetes normakontroll-indítványának köszönhetően. Az államfő által kifogásolt törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény¹⁵ módosításáról szólt, amely a Tpv. 35. § (4) bekezdés e) pontja beiktatásával a Gazdasági Versenyhivatal¹⁶ elnökhelyettesei megbízatásának egy új megszűnési okát állapította meg: az elnökhelyettesek megbízatása megszűnik akkor is, ha az elnök megbízatása a kinevezési időtartam lejáratára miatt szűnik meg. A módosító tehát ez esetben összekapcsolja az elnök és a helyettesek mandátumát, de az összes többi elnöki megbízatás-megszűnési jogcím nincs kihatással a helyettesekre. Ezzel összefüggésben a köztársasági elnök felhívta a módosító törvény 2. § (1) bekezdésének második mondatát, amely kimondja, hogy annak rendelkezéseit a hatálybalépéskor érvényben lévő kinevezésekre is alkalmazni kell. Ennek következtében az elnökhelyettesek megbízatása a Tpv.-ben és a kinevezésükben meghatározott idő előtt megszűnne.¹⁷

Az Alkotmánybíróság – hivatkozva az 5/2007. (II. 27.) AB határozat fent idézett rendelkezéseire – hangsúlyozta, hogy a módosító törvény „*nem egyedi döntést tartalmaz a GVH jelenlegi elnökhelyettesei megbízatása megszüntetéséről, hanem egy olyan normatív jogcímmel egészíti ki a Tpv.-t, amely általában –*

¹⁰ 7/2004. (III. 24.) AB határozat Indokolás III/3.2. pont.

¹¹ 7/2004. (III. 24.) AB határozat Indokolás III/3.3. pont, kiemelés tőlem: E. Cs.

¹² A továbbiakban: Fgetv.

¹³ 5/2007. (II. 27.) AB határozat Indokolás I. pont.

¹⁴ 5/2007. (II. 27.) Ab határozat Indokolás III/2.2. pont.

¹⁵ A továbbiakban: Tpv.

¹⁶ A továbbiakban: GVH.

¹⁷ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás I. pont.

*a mindenkori – elnökhelyettesek jogviszonyát érinti.*¹⁸ Továbbá a testület szerint az „új megbízatás-megszűnési jogcím beiktatása megfelel a normatív aktussal szemben támasztott fogalmi követelményeknek, így az önmagában visszaélésszerű jogalkotásnak nem minősíthető.”¹⁹ Az indítványnak megfelelően azt is vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy egy új megbízatás-megszűnési jogcímnek a hatálybalépéskor érvényben levő kinevezésekre való alkalmazása visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik-e. Ehhez a testület egyrészt a visszamenőleges hatályú jogalkotással kapcsolatos gyakorlatát elemezve megállapította, hogy „*valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.*”²⁰ Ezt követően a testület – a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban kidolgozott tesztjének megfelelően – megvizsgálta a GVH hatalommegosztásban betöltött helyét, s megállapította, hogy a GVH egy autonóm államigazgatási szerv és mint ilyen, nem tartozik a Kormány irányítása alá, továbbá azt, hogy a GVH funkciója a vállalkozás szabadságának alkotmányos jogának érvényesüléséről való gondoskodás a gazdasági verseny tisztasága feletti felügyeleten keresztül. E speciális státus és jogkör miatt az Alkotmánybíróság szerint „*a GVH jogállására és rendeltetésére tekintettel a vezetői megbízatások időtartamának összehangolása érdekében megállapított új megbízatás-megszűnési jogcím nem elegendő indok arra, hogy azt a törvényhozó a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízatására visszaható hatállyal kiterjessze, s ezáltal megbízatási idejüket lerövidítse.*”²¹

A testület tehát eltért az 5/2007. (II. 27.) AB határozatban kialakított vizsgálati szempontjaitól, s vizsgálatért a 2004-es teszthez úgy, hogy azt valójában szigorúbbá is tette: nem elégedett meg azzal, hogy a nem Kormány-alárendeltségben működő szervek tisztségviselőit védi az Országgyűlés szervezetalakítási jogkörét, hanem már a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát is vizsgálati körébe vonta, végső soron tehát – bár ez az adott ügy kimenetelét nem befolyásolta – az Országgyűlés zsákmányszerzésének nagyobb teret engedett. Meg kell jegyeznünk, hogy a 2007-es és a 2010-es határozat „tényállása” között tulajdonképpen elhanyagolható volt a különbség: mindegyik alkotmányellenesnek talált szabályozás két részből állt: egy – objektíve is – normatív törvénymódosításból, valamint egy, a módosítás alkalmazására vonatkozó *quasi* átmeneti/záró rendelkezésből. Ez utóbbiak pedig annyiban tértek el egymástól, hogy az Fgetv. 85. § (10) bekezdése szerint az adott rendelkezés hatálybalépését követő kilencvenedik napon a Hivatal vezetőinek megbízatása megszűnt volna, míg a GVH-ra vonatkozó módosító törvény azt mondta ki, hogy a módosított szabályokat a módosítás hatályba lépésével alkalmazni kell a hivatalban lévő elnökhelyettesekre. Érdeemi különbség nincs tehát a két „átmeneti rendelkezés” között: valójában mindkettő – igaz eltérő technikával, de – azonos joghatás kiváltását célozta: az új, módosított szabályoknak a hivatalban lévő tisztviselőkre történő alkalmazását.

Amennyiben a 2010-es alkotmánybírói „tesztet” visszalépésként értékeljük, az Alkotmánybíróság legújabb, zsákmányelvhez kötődő határozatában megfogalmazott indokolásából következő új mércét akár a mandátumvédelem háttérbe szorításának tekinthetjük. Az Alkotmánybírósághoz a Legfelsőbb Bíróság volt elnökhelyettese alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amely a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv.²² 185. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményezve. A támadott törvényhely szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének megbízatása az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnik. A panaszost a köztársasági elnök 2009. november 15. napjától határozott időre, hat évre nevezte ki a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesévé, így a Bszi. rendelkezésénél fogva a határozott idő lejártá előtt *ex lege* szűnt meg a megbízatása.

Az Alkotmánybíróság először áttekintette a politikai zsákmányelvhez kötődő határozatait, s megállapította, hogy a 7/2004. (III. 24.), az 5/2007. (II. 27.) és a 183/2010. (X. 28.) határozatok által érintett ügyektől ez az alkotmányjogi panasz több szempontból is eltér: egyrészt olyan szerv tisztségviselőjének a megbízatási idejének csökkentéséről van szó, amelyet az Alaptörvény szabályoz, másrészt pedig az adott tisztségviselő jogviszonya nem, „csak” vezető megbízása szűnt meg a Bszi. nyomán. Figyelemre méltó, hogy a testület ezen megállapításából következtetéseket nem vont le, helyette arra alapította az indokolást, hogy a szervezet-átalakítás fogalmát kibővítette, s adott szerv hatásköri listájának módosítását is ilyen hatásúnak tekintet-

¹⁸ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/2.1. pont.

¹⁹ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/2.1. pont.

²⁰ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/2.2. pont.

²¹ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/2.2. pont.

²² A továbbiakban: Bszi.

te.²³ „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szervezet-átalakításon túl még az adott szervezet funkcióinak, azaz feladat- és hatásköreinek jelentősebb megváltozása is megalapozhat, indokoltta tehet törvényhozói beavatkozást, hiszen a hivatalban lévő vezető kiválasztásánál értelemszerűen nem lehetnek tekintettel a megváltozott kompetenciákból adódó alkalmassági, megfelelőségi szempontokra, ugyanakkor nem zárható ki, hogy az új funkciók ellátása más szemléletű, felkészültségű, szakmai előélettel és gyakorlattal rendelkező személyt igényel.”²⁴ Ezek után – rámutatva arra, hogy a Kúria elnökhelyettese a Kúria elnökének teljes jogkörű helyettese²⁵ – azt vizsgálta a testület, hogy a Kúria – és ezáltal elnöke és közvetetten elnökhelyettese – milyen új hatáskörökkel gazdagodott vagy szegényedett az Alaptörvény és a Bszi. hatályba lépésével. Ilyen új hatáskörváltásként azonosította az Alkotmánybíróság azt, hogy a bírósági igazgatásban a Kúria elnöke nem vesz részt, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács megszüntetésével a bírósági igazgatási feladatok az Országos Bírósági Hivatal elnökének hatáskörébe tartoznak. Másfelől azonban szélesedett a legfőbb bírói szerv feladat- és hatásköre: hatáskörébe került a helyi önkormányzatok rendeletei feletti törvényességi kontroll gyakorlása, valamint az eljárás akkor, ha a helyi önkormányzat törvényben szabályozott jogalkotási kötelezettségét elmulasztja. Ilyen hatáskör-bővülést jelent joggyakorlat egységének biztosítása, a Kúria elnökének felelősségi körébe került a Kúria belső igazgatása mellett az igazságszolgáltatás egészét érintően, az ítélkezési gyakorlat figyelemmel kísérésének, továbbfejlesztésének, egységesítésének szakmai vezetése is. Ezen belül a Kúria elnökének feladatkörét részletesebben határozza meg a Bszi., mint a korábbi vonatkozó szabályozás. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság szerint „az elnök és helyettese között állandó és szoros munkakapcsolat kell, hogy legyen”²⁶ Továbbá „ezeknek „a változásoknak a tükrében **fokozott jelentősége van annak a bizalmi viszonynak, melyet az elnökhelyettes kinevezésére vonatkozó korábbi alkotmányi és a jelenlegi törvényi szabályok kifejezésre juttatnak. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábbi vezetői megbízatás határidő előtti törvényi megszüntetéséhez ezek a változások kellő indokul szolgálnak.**”²⁷

Az Alkotmánybíróság tehát egyfelől kibővítette a szervezet-átalakítás fogalmát, s ezzel eleve nagyobb teret engedett az Országgyűlés politikai zsákmányszerzésének, s a 2005-ben kelt határozatával kialakított gyakorlatával is szembehelyezkedett: a hatáskör- és funkciómódosítást a vezetőcsere elegendő indokának nevezte, ráadásul az államigazgatási szerveknél elvileg nagyobb fokú mandátumvédelmet élvező bírói hatalmi ág tekintetében. Másfelől a testület tulajdonképpen kimondta, hogy a kormánytagok jogállásának mintájára más szervek – így a bíróságok – vezetői között is alkotmányos jelentőségű a kollegialitás elve²⁸, amelyet a köztük lévő bizalmi viszony fejez ki. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság ezen álláspontja alapvetően téves. A Kúria elnöke és elnökhelyettese között kétségtelenül fennálló együttműködési kötelezettségből nem fakad feltétlenül bizalmi viszony, legalábbis ennek semmilyen tételes jogi alapja nincs: a Bszi. nem kapcsolja a Kúria elnökének megbízatásához a Kúria elnökhelyettesének megbízatását,²⁹ amelyből a köztük lévő bizalmi viszonyra ténylegesen következtetni lehetne. Az olyan jogviszonyokban, amelyekben közjogi jelentőséggel bíró bizalmi kapocs van a jogviszony alanyai között, a tételes jog az alárendelt fél jogviszonyának megszűnését a jogviszonyon belül fölérendelt helyzetben lévő fél jogviszonyának megszűnéséhez köti. Erre lehet példa az, hogy a miniszteri tisztség megszűnik a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével,³⁰ vagy az, hogy a miniszterelnök, illetve a Kormány megbízatása megszűnik az újonnan választott Országgyűlés alakuló ülésével.³¹ Amennyiben tehát ténylegesen – a szó közjogtudományi értelmében – kollegiális kapcsolat lenne a Kúria elnöke és elnökhelyettese között, annak tükröződnie kéne a Bszi.-ből is.

²³ Azt megvizsgálta a testület, hogy a Legfelsőbb Bíróság Kúriára történő átnevezése ellenére az elnökhelyettesi pozíció megmaradt, s betöltésére is azonos feltételek mellett kerülhet sor: a Legfelsőbb Bíróság/Kúria elnökének javaslatára köztársasági elnöki kinevezéssel. Ennek megállapításával a szervezetátalakítás korábbi alkotmánybírósági határozatokban megállapított szűkebb fogalmára a határozatot nem lehetett alapítani.

²⁴ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat Indokolás V/2. pont.

²⁵ Bszi. 123. § (2) bekezdés.

²⁶ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat Indokolás V/2. pont.

²⁷ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat Indokolás V/2. pont (kiemelés tőlem – E. Cs.).

²⁸ Ld. például: „A kollektív felelősség, vagyis a kollegialitás elve [...] azt jelenti, hogy a kormány mint egész felelős tevékenységéért a parlamenttel szemben, s ha a kormány elveszti a törvényhozás politikai bizalmát, akkor valamennyi kormánytag megbízatása megszűnik.” SZENTE ZOLTÁN: A polgári alkotmányok főbb intézményei. in MEZEY BARNA – SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. 2003, Osiris, Budapest. 535. o.

²⁹ A Kúria elnökhelyettesének tisztségének megszűnési okait a Bszi. 138. §-a tartalmazza.

³⁰ Alaptörvény 20. cikk (3) bekezdés a) pont.

³¹ Alaptörvény 20. cikk (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pont.

Feltéve, de nem megengedve, hogy elfogadjuk az Alkotmánybíróság „bizalmi viszonyra” alapított érvelését, érdemes röviden kitérni arra a megállapítására, amely szerint „*az új funkciók ellátása más szemléletű, felkészültségű, szakmai előélettel és gyakorlattal rendelkező személyt igényel.*”³² Hasonlóan az indokolás másik részéhez, ennek következtelen voltát is a szabályozási környezet vizsgálatával tudjuk alátámasztani. Kétségtelen tény, hogy a Kúria hatásköre módosult a Legfelsőbb Bíróságéhoz képest, ahogyan az is, hogy a legjelentősebb változást a helyi önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének megállapítása, illetve az önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének megállapítása mint új hatáskörök jelentik, amelyek addig csak az Alkotmánybíróság által végzett normakontroll gyakorlására kötelezik/jogosítják a Kúriát. Azt is komolyabb ellenvetés nélkül elfogadhatjuk, hogy ez az új hatáskör más szemléletet kíván meg az e hatáskört gyakorló bíraktól. Az ő körüket a Bszi. konkrétan meg is jelöli: a Kúria önkormányzati tanácsának három bírója látja el e feladatot.³³ Tehát három bírót érint a Kúria ténylegesen új hatásköre. Az új feladatkör igényelte új bírói szemléletet azonban a törvényhozó nem kívánta azáltal biztosítani, hogy az önkormányzati tanács bíráinak kinevezéséhez speciális kvalitást – például normakontroll eljárásokban szerzett tapasztalatot – írjon elő. Ebből szerintem arra kell következtetnünk, hogy az új feladat- és hatásköröket a „régie” bírák is képesek ellátni, ha pedig ez így van, akkor az egyéb új vezetői feladat- és hatáskörök ellátására – amelyek csak annyiban újak, hogy a korábbi szabályozásnál részletesebb hatásköri listát tartalmaz a Bszi., s nem előzmény nélküli feladatokat – minden bizonnyal a hivatalban lévő elnökhelyettesek is képesek lettek volna.

A határozat indokolásából kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság egyre megengedőbb az Országgyűlés politikai zsákmányszerző jogalkotásának, és ezen keresztül az egyedi rendelkezések törvénybe foglalhatóságának alkotmányossági minimumait tekintve. Ez részben abból következik, hogy a szervezet-átalakítás fogalmát kiterjesztően értelmezte, másrészt abból, hogy ezt a kiterjesztő – s a mandátumvédelemre hátrányos – értelmezést pont a legkevésbé átpolitizált hatalmi ág vezetőire alkalmazta.

4. A „LEX”-ALKOTÁS KÉRDÉSEI

A törvénybe foglalt egyedi rendelkezések harmadik formáját a törvényekben megfogalmazott általános szabályoktól való, egyedi esetre vagy személyre szabott eltérések jelentik. Ezek figyelmünkre azért érdemesek, mert bár korábban sem volt idegen az ilyen megoldás alkalmazása az Országgyűléstől, az utóbbi időben egyre gyakoribbá váltak az ilyen törvények, amelyeket római jogi analógiával, találóval sokszor csak „lex”-ként emlegetnek.

Ezen – gyakorlattá váló – jelenséget azonosítani relatíve egyszerű,³⁴ azonban ellene jogállami eszközökkel fellépni annál nehezebb. Ennek okait nagyon jól mutatja be a következő – egyébként „lex Szapáry” néven elhíresült eset: 2010-ben a kormányzat új washingtoni nagykövetet kívánt kinevezni. Az akkor 72 esztendőes Szapáry György volt e poszt várományosa, azonban kinevezésének akadályja az volt, hogy kormánytisztviselői jogviszonyt csak 70. életévét be nem töltött személy létesíthetett. Két nappal azután, hogy az Országgyűlés Külügyi Bizottsága nagykövetjelölteket hallgatott meg³⁵, módosításra került a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVII. tv. A módosító, 2010. évi CXXXVIII. tv. lehetővé tette, hogy miniszterelnöki engedéllyel 70. életévüket betöltött személyek is kaphassanak külszolgálati képviselő-vezetői megbízást.³⁶ A törvénymódosításról – annak körülményeit vizsgálva – belátható, hogy az egy személy érdekében, tulajdonképpen az általános szabályok alóli kivételként vált a jogrendszer részévé.

³² 3076/2013. (III. 27.) AB határozat Indokolás V/2. pont.

³³ Ld. Bszi. 45. §.

³⁴ Kiválóan foglalja össze az utóbbi esztendő „lex”-eit az Index cikke, amely rámutat az egyes törvények mögöttes céljára is: JANECSKÓ KATA: *Lex Biszku, lex Járai, lex Schmitt.* Index, 2012. június 4. forrás: <http://index.hu/belfold/2012/06/04/lexek/> (2013.09.30.).

³⁵ lásd az Országgyűlés Külügyi és határon túli magyarok bizottságának 2010. november 16-án, kedden, 14 óra 27 perckor az Országház főemelet 55. számú tanácstermében megtartott üléséről készült jegyzőkönyvet. [forrás: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/KUB/1011161.pdf> (2013.10.01.)] A nagykövetjelölteket meghallgatására zárt ülésen került sor, így az ott elhangzottakat nem ismerhetjük meg.

³⁶ A módosító törvény 1. §-a szerint: „*A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény a következő új 10/A. §-sal és címmel egészül ki: »A kormánytisztviselői jogviszony megszűnése 10/A. § A kormánytisztviselői jogviszony tekintetében a Ktv. 15. § (1) bekezdés e) pontját azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az ott meghatározott életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a külszolgálatához kapcsolódó képviselő-vezetői megbízáshoz szükséges.«*”

Először azt kell tisztáznunk, hogy miért tekintjük kerülendőnek a hasonló jogalkotást. Azért, mert ezek a „lex”-ek a jogi norma egyik ismérvét, az ismételtséget rontják le. Az ismételtség azt követeli meg, hogy „*a norma címzettje minden ismétlődő esetben ugyanúgy járjon el, ahogyan a norma előírja.*”³⁷ E követelménynek relatíve könnyen meg tud felelni a jogalkalmazó, hiszen ez tulajdonképpen – ebben a formában – nem jelent többet a szabály kötelező voltánál. Azonban azzal folytatódik a fogalom, hogy az „*egyszer követendő magatartás nem norma, hanem pl. egyedi parancs.*”³⁸ Az ismételtség és normativitás kapcsolatát ontológiai szempontból is alátámasztotta SZIGETI Péter, akinek a nevéhez fűződik a fenti két definíció-részlet is: „*Az ismétlődés minden lét konstituenciája, amely a társadalmi létben a normativitáshoz vezet.*”³⁹ Érdemes megemlítenünk PATYI András érvelését is, aki „*az egyes választásokra kibocsátott, a választási szervek technikai vagy ügyviteli feladatait tartalmazó miniszteri rendeleteket*”⁴⁰ jó példának tartja arra, hogy léteznek olyan jogszabályok, amelyek egyetlen alkalomra szólnak. Az idézett példa azonban feltételezi, hogy nagyon szűk időkeretek között, de azon belül többször alkalmazzák, másrészt leíró, s nem értékelő jellegű PATYI András megállapítása: tényleg vannak ilyen normák, a kérdés az, hogy jól van-e ez így. Az biztos, hogy általánosságban megelégedhetünk azzal a normativitás-megközelítéssel, amely a címzetti kör jellegét vizsgálja, azonban a „lex”-ek felvetik e megkülönböztetés relativizálódását. A normativitás jogelméleti fogalma azonban kapaszkodót kínál az olyan helyzetekben, amelyekben a szakjogtudományi – jogalkotástani – fogalom nem képes a probléma lényegét megragadni.

Amennyiben elfogadjuk azt, hogy az ismételtség hiánya egy rendelkezés normativitását is aláássa, akkor azt kell igazolnunk, hogy az adott jogszabályi rendelkezés csak egy alkalomra szól. Ezzel nagy valószínűség szerint a lehetetlenre vállalkozunk, hiszen legalább jónak kellene ahhoz lennünk annak kijelentéséhez, hogy az adott szabályt soha nem fogják újra alkalmazni.

Célszerű tehát másfelől megközelítenünk a problémát. Ilyen „menekülő utat” nyithat a jogegyenlőség elve: „*Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az életkori feltételek, ha azok az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek, nem sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Nem minősülnek tehát alkotmányosértőnek azok az életkori korlátok, amelyek meghatározott munkakörök, beosztások betöltéséhez kapcsolódnak, ha azt a jogalkotó nem önkényesen húzza meg.*”⁴¹ Jelen esetben fordítva kell feltenni a kérdést: az életkori korlátok alóli kivételképzés milyen esetben alkotmányos? Ez már a pozitív diszkrimináció megengedhetőségét veti fel, amely az Alaptörvény szerint csak az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás érdekében, így különösen a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők védelmében alkalmazható.⁴² Ennek a szigorú követelménynek aligha felel meg az, hogy közhivatal betöltését kivételesen 70 év felettieknek is, de csak nagyköveti posztokon teszi lehetővé a törvény. Sajnos hasonló ügyben alkotmánybírói határozat még nem született, ráadásul, mivel mindegyik „lex” más-más területet érint, így esetről-esetre kell vizsgálni az előnyben részesítés alkotmányos megengedhetőségét.

A „lex”-ek olyan tartalommal is elképzelhetők, amikor a kivételes helyzetbe hozott jogalanyra nézve nem kedvező, hanem éppen kedvezőtlen. Ilyen jogszabállyal – igaz nem törvénnyel, hanem önkormányzati rendelettel – már foglalkozott az Alkotmánybíró, s mivel ebből a szempontból közömbös a szabályozás szintje, annak normativitása a kérdés, az önkormányzati rendelettel kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlatot a törvények vonatkozásában is irányadónak tartom.

Az Alkotmánybíró 1991-ben szembesült először olyan önkormányzati rendelettel, amelyről bizonyítható volt, hogy a benne foglalt normatív szabályozást úgy alkotta meg a képviselőtestület, hogy az szándékoltan csak egy jogalanyt hozott a többihez képest lényegesen hátrányosabb helyzetbe. Csorna város képviselőtestülete ugyanis úgy határozta meg a helyi adónak minősülő, telekadóra fizetésére kötelezettek körét, hogy csak egy gazdasági társaság esett ennek hatálya alá, pont az, amelynek területét az önkormányzat egyébként meg akarta szerezni: „*az Alkotmánybíró a következőket állapította meg:*

a) A szóban forgó községben egyetlen jogi személynek volt jelentős alapterületű, több mint 24 hektáros belterületi földje. A kirendelt igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő e terület forgalmi értékét 6 120 000

³⁷ SZIGETI PÉTER: *Jogtani és államtani alapvonalak*. 2011, Rejtjel, Budapest, 81. o.

³⁸ Uo. 81. o.

³⁹ SZIGETI PÉTER: A jogi objektiváció kategóriaelemzése. in SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: *A jogállamiság jogelmélete*. 2004, Napvilág, Budapest, 143. o.

⁴⁰ PATYI ANDRÁS: A közigazgatás működésének jogi kérdései. in PATYI–VARGA: i. m. 214. o.

⁴¹ KOVÁCS KRISZTINA: A hátrányos megkülönböztetés tilalma. in: HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*. 2003, Osiris, Budapest, 382. o.

⁴² Vö.: Alaptörvény XV. cikk (4)-(5) bekezdés.

Ft-ban állapította meg. Eme terület után évi 24,5 millió forint – azaz a forgalmi érték négyszeresét kitevő összegű – adót kellett volna fizetni. Az ugyancsak kirendelt adóelméleti és adóigazgatási szakértő úgy nyilatkozott, hogy »ha adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó«. A szakértő ugyanis úgy ítélte meg, hogy »a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyonadó mértéke«.

b) Megállapítható volt, hogy a polgármesteri hivatal szerette volna megszerezni a jogi személy tulajdonában álló belterületi földet, hogy azt lakásépítésre, illetőleg üdülőterületenként és szabadidőközpontként hasznosítsa. (Ilyen módon való hasznosítás esetén az ingatlanforgalmi szakértő már 21 800 000 Ft-ban jelölte meg a terület forgalmi értékét.) Mivel a tulajdonos nem mutatott hajlandóságot a tulajdonjog átengedésére, az önkormányzati testület az adó jogintézményét eszközül használta fel arra, hogy nagyobb nyomatékot adjon tulajdonszerzési szándékának. Miként a polgármester írta az Alkotmánybíróságnak: »...többször felkínáltuk az mgtsz-nek a teljes adótartozása elengedését annak fejében, hogy adja át tulajdonunkba a fenti területeket«. Ezt a célzatosságot támasztotta alá az is, hogy az önkormányzati rendelet 99%-os telekadó kedvezményt biztosított az érintett tulajdonosoknak, de a jogosultak körét úgy határozta meg, hogy a szóban forgó tulajdonos ne kerülhessen a kedvezményezettek közé.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy »...az önkormányzati rendelet [...] sérelmezett szabályai olyan típusú gazdasági szabályozó eszközöket tartalmaznak, amelyek **kifejezetten az indítványozó mgtsz gazdasági tevékenységének a közvetett – nem adóztatási funkciójú – befolyásolását szolgálják**«. Emiatt az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat alá vont rendelkezéseket alkotmányellenesnek minősítette.⁴³

A fenti idézetből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság számos olyan vizsgálati módszert alkalmazott, amely egyébként a normakontroll-eljárásban felettébb szokatlan – így adószakértőt, akit nyilatkoztatott az adózás megengedhető mértékéről is, amely álláspontom szerint tisztán alkotmányjogi mérlegelés körébe eső kérdés – s ennek megfelelően alakult az üggyel kapcsolatos vizsgálódásának köre is. A rendelet és az Alkotmány egybevetésén és értelmezésén túl „az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta [...] a két rendelkezés kizárólag formális, jogpozitívista összevetését szélesebb körű, tényellenőrzéssel, valamint adóelméleti szakvéleménnyel alátámasztott törvényességi, illetőleg alkotmányossági vizsgálattal kiegészíteni.”⁴⁴

A kiterjesztett, tényellenőrző vizsgálat alapján tudta megállapítani azt a testület, hogy valójában leplezett egyedi rendelkezést „csomagolt” a képviselőtestület normatív erejű rendeletbe. Ezzel a jogelméleti normativitás-fogalmunk létjogosultságát tudjuk alátámasztani, tehát azt, hogy a jogszabály – norma – lényegi ismérve az ismételtség. Az a jogszabály pedig, amelyet azzal a céllal alkottak meg, hogy az egy esetre szövegezzon, valószínűleg alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróságnak tehát nem az adott jogszabály ismételtségének absztrakt lehetőségét kell vizsgálnia – amelynek lehetetlenségét fent indokoltam –, hanem elegendő a szabályozás célját vizsgálnia. Ezzel a „lex”-ek alkotmányossági vizsgálata előtt is út nyílhat.

Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a csornai rendelet ügyében az egyedi rendelkezés normatív aktusba bújtatásának tulajdonvédelmi, illetve adójogi aspektusa is volt, valamint egyértelműen hátrányos volt az érintett jogalany számára, míg a „lex”-ek esetében – tipikusan – az érintettnek való kedvező a kivételalkotás indoka.

Az Alkotmánybíróság az egyedi rendelkezések normatív formában történő megjelenítésével szemben kifejlesztette az 1531/B/1991. AB határozatban *expressis verbis* ki nem mondott, de 1998-ban már nyíltan deklarált elvet is, a jogalkotással való visszaélés tilalmát. Ezt a testület a joggal való visszaélés polgári jogi alapelvéből ültette át a közjogi viszonyokra: „A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény 5. §-ának (1) bekezdése szerint: „A törvény tiltja a joggal való visszaélést.” Ugyanezen § (2) bekezdése pedig kimondja: „Joggal való visszaélésnek minősül a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik biztosítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne. Az Alkotmánybíróság rámutat: a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le.

⁴³ 31/1998. AB határozat (VI. 25.) Indokolás IV. pont. [kiemelés tőlem – E. Cs.] Ez a határozat tömören foglalja össze az 1531/B/1991. AB határozat Indokolás II. pontját, amely Csorna város rendeletének alkotmányellenességét mondta ki.

⁴⁴ 1531/B/1991. AB határozat Indokolás II. pont.

*A kifejtetteknek megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására.*⁴⁵

Tovább tágította a testület a jogalkotói hatalommal való visszaélés fogalmát annak kimondásával, hogy „*az eddigi döntések is alapul szolgálnak annak az általános érvényű következtetésnek a levonására, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.*”⁴⁶

Ahogy a politikai zsákmányelv-határozatok között láthattuk, az 5/2007. (II. 27.) AB határozatban a testület hivatkozott a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmára, amelyből egyrészt arra következtettünk, hogy a testület következetesen alkalmazza ezt az elvet, másrészt pedig arra, hogy a törvények vonatkozásában is irányadó. Ez utóbbit erősíti meg a már idézett 31/1998. (VI. 25.) AB határozat is: „*Kétségtelen, hogy a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint egy helyi önkormányzatnak. Ám ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma.*”⁴⁷

Annak ellenére tehát, hogy a „lex”-ekkel szembeni fellépés kifejezetten nehéz, az alkotmánybíróági gyakorlat alapján nem lehetetlen: a jogalkotói hatalommal való visszaélés kategóriáján keresztül a jog számára is megfoghatóvá, minősíthetővé válnak az egyedi politikai törekvések, amelyek rontják a jogszabályok normativitását. A kulcsot a jogalkotói szándék elemzése jelenti, amelynek vizsgálatára már több alkalommal vállalkozott az Alkotmánybíróóság.

5. MEGÁLLAPÍTÁSOK

A fenti esetek bemutatásával sikerült bizonyítani, hogy a jogalkotás legfelső és legalsó szintjeit egyaránt áthatja az egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásában testet öltő gyakorlat. Ennek alkotmányossági megítélése nem lehet mechanikus, hiszen a jogalkotók a szervezetalakítási jogkörüket tipikusan ilyen módon tudják gyakorolni. A vizsgált három területen érvényesülő alkotmánybíróági esetjog alapján az alábbi összefoglaló megállapításokat tehetjük:

- Az Alkotmánybíróóság akkor találta alkotmányellenesnek az egyedi rendelkezések törvénybe vagy rendeletbe foglalását, ha ez a szabályozási technika alapjog – praktikusán a jogorvoslathoz való jog – sérelmét idézte elő.
- Az Alkotmánybíróóság egyre megengedőbb az Országgyűlés politikai zsákmányszerző jogalkotásának, és ezen keresztül az egyedi rendelkezések törvénybe foglalhatóságának alkotmányossági minimumait tekintve.
- A „lex”-ekkel, a leplezetten egyedi esetre – tehát a címzetti kör nyílt, de olyan szűk körű meghatározásával, amely az ismételt alkalmazását szinte teljesen kizárja – alkotott jogszabályok esetén az Alkotmánybíróóság a jogalkotó szándékát vizsgálja. Ezzel összefüggésben a testület a jogalkotó hatalommal való visszaélésre hivatkozással semmisíthet meg ilyen törvényeket.

⁴⁵ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. pont.

⁴⁶ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. pont.

⁴⁷ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. pont.

FELHASZNÁLT IRODALOM

SZAKIRODALOM

- [1.] CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól, in *Jogesetek Magyarázata*, 2012/4. szám, 8-18. o.
- [2.] CSINK LÓRÁNT: Az Alkotmánybíróság határozata a kormánytisztviselők elmozdíthatóságáról, in *Jogesetek Magyarázata*, 2011/2. szám, 3-11. o.
- [3.] HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*, 2003, Osiris, Budapest.
- [4.] JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2007, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs.
- [5.] MEZEY BARNA – SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*, 2003, Osiris, Budapest.
- [6.] PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog*, 2009, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs.
- [7.] SMUK PÉTER: A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai, in *Jog-Állam-Politika*, 2010/4. szám, 3-22. o.
- [8.] SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika*, 2012, Osiris, Budapest.
- [9.] SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: *A jogállamiság jogelmélete*, 2004, Napvilág, Budapest.
- [10.] SZIGETI PÉTER: *Jogtani és államtani alapvonalak*, 2011, Rejtjel, Budapest.

INTERNETES FORRÁSOK

- [1.] JANECSKÓ Kata: *Lex Biszku, lex Járai, lex Schmitt*. Index, 2012. június 4. <http://index.hu/belfold/2012/06/04/lexek/> (2013.09.30).
- [2.] Az Országgyűlés Külügyi és határon túli magyarok bizottságának 2010. november 16-án, kedden, 14 óra 27 perckor az Országház főemelet 55. számú tanácstermében megtartott üléséről készült jegyzőkönyve, <http://www.parlament.hu/biz39/bizjvk39/KUB/1011161.pdf> (2013.10.01.)