
1053/E/2005 AB határozat

AB közlöny: XV. évf. 6. szám

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, illetőleg jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján – dr. Bagi István és dr. Kovács Péter alkotmánybírák párhuzamos indokolásával és dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 2. § (7) bekezdésével és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 6. § (5) bekezdésével összefüggésben a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 2. § (7) bekezdésével és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény 6. § (5) bekezdésével összefüggésben nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatára irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

I.

Az indítványozó beadványában a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szsztv.) 2. § (7) bekezdésével és a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Reklám tv.) 6. § (5) bekezdésével összefüggésben fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint nemzetközi szerződésből, a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság

között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2004. évi XXX. törvénnyel (a továbbiakban: csatlakozási szerződés) kihirdetett, az Európai Közösség Alapító Szerződése (a továbbiakban: EK-szerződés) 10. cikkéből „a tagállamokra háramló kötelezettség”-ét sértette meg az Országgyűlés. A törvényhozó ugyanis „2004. május 1. napját ... követően is fenntartotta, illetve ... megszigorította” a külföldön szervezett szerencsejáték magyarországi értékesítésére és a hozzá kapcsolódó reklámra vonatkozó szabályozást. Az indítványozó kifejtette, hogy a „magyar tagállami szabályozás”, amely az EK-szerződésnek a 49. cikkében deklarált szolgáltatásnyújtások szabadságát is korlátozza, ellentétes az Alkotmány 2. § (2) bekezdésével - az indítvány tartalmát tekintve a 2. § (1) bekezdésével - és 2/A. § (1) bekezdésével. A magyar szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközésének alátámasztására az indítványozó hivatkozott több, az Európai Közösségek Bírósága által hozott ítéletre.

Az indítványozó kifejezett kérelme elsődlegesen jogalkotói feladat elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és megszüntetésére irányult. Másodlagos indítványként azt kezdeményezte, hogy az „Alkotmánybíróság ... hivatalból eljárva állapítsa meg” a támadott rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközését és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 45. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

2. Az Szsztv. érintett rendelkezése:

„2. § (7) Nem folytatható külföldön szervezett szerencsejátékban történő részvételre Magyarországon értékesítési, szervező, közvetítő tevékenység, valamint külföldi szerencsejátékhoz kapcsolódó reklám vagy propagandatevékenység. A reklámtilalom megsértéséért a reklámozó, a reklámszolgáltató és a reklám közzétevője is felelős.”

3. A Reklám tv. érintett rendelkezése:

„6. § (5) Tilos közzétenni olyan reklámot, amely külföldön szervezett szerencsejátékhoz vagy ajándéksorsoláshoz kapcsolódik.”

III.

Az indítványozó a közösségi jogból következő jogalkotói feladat elmulasztásával összefüggésben az Alkotmány 2. § (1) és 2/A. § (1) bekezdéseinek sérelmét állította. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben vizsgálta.

Az indítvány részben megalapozatlan, részben érdemi elbírálásra alkalmatlan.

1. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése értelmében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság akkor állapít meg, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A jogalkotói feladat elmulasztása önmagában nem feltétlenül jelent alkotmányellenességet [14/1996. (IV. 24.) AB határozat, ABH 1996, 56, 58-59.; 479/E/1997. AB határozat, ABH 1998, 967, 968-969.; 1080/D/1997. AB határozat, ABH 1998, 1045, 1046.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, 2001, 123, 131.]. A mulasztásból következő alkotmányellenes helyzetet pedig mindenkor csak konkrét vizsgálat eredményeként lehet megállapítani [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.].

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség egyik esete, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal keletkezett alkotmányellenes helyzet [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 63.]. Mivel az indítványozó a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet arra alapította, hogy a 2005. november 1-jétől hatályos, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2005. évi LXXXIV. törvénnyel módosított Szsztv. és Reklám tv. támadott rendelkezései - tartalmuk szerint - nem felelnek meg az EK-szerződésnek, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó által megjelölt alkotmányi rendelkezések alapján megállapítható-e olyan jogalkotási kötelezettség, amelyet a jogalkotó elmulasztott és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

1.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból következő jogbiztonság számos követelményt támaszt a jogalkotással szemben, így - többek között - annak biztosítását, hogy a jog egésze is világos, egyértelmű, működését tekintve kiszámítható és előrelátható legyen [9/1992.

(I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „meghatározott életviszonyok, illetőleg tényállások ellentétes - vagy az értelmezéstől függően ellentétes - ... 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” [35/1991. (VI. 20.) AB határozat, ABH 1991, 175, 176.].

Az indítványozó beadványában - az Alkotmány 2. § (1) és a 2/A. § (1) bekezdésén kívül - nem jelölt meg olyan alkotmányos rendelkezést, amellyel a kifogásolt szabályozás, amely a külföldön szervezett szerencsejáték magyarországi értékesítését (szervezését, közvetítését) és reklámozását tiltja, ellentétben állna. Az Alkotmánybíróság szerint anyagi alkotmányellenesség hiányában, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből nem állapítható meg alkotmányellenes helyzetet eredményező jogalkotói feladat elmulasztása.

1.2. Az Alkotmány 2/A. §-ában foglalt, ún. csatlakozási klauzula a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióban való tagállami részvétele feltételeit és kereteit, valamint a közösségi jognak a magyar jogforrási rendszerbeli helyét határozza meg. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Alkotmány e rendelkezéséből konkrét jogalkotói kötelezettség nem származik.

Mivel a jelen ügyben az Alkotmánybíróság sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, sem a 2/A. § (1) bekezdése alapján nem tartotta megállapíthatónak az indítványozó által hiányolt konkrét jogalkotási kötelezettség elmulasztásában megnyilvánuló alkotmányellenességet, ezért az erre irányuló indítványt elutasította.

2. Az indítványozó az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárását is indítványozta. Az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy az „eljárás hivatalbóli kezdeményezése az Alkotmánybíróság kivételes hatásköre” és az Abtv. „21. § (7) bekezdése alapján az 1. § c) és e) pontja szerinti eljárásokra vonatkozik. Eszerint az Alkotmánybíróság hivatalból indíthat eljárást jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára és a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére. Az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárási jogosultságának kötelező volta viszont sem az Alkotmány 2. §-ából, sem a 7. §-ából, sem 32/A. §-ából nem vezethető le, egyik alkotmánybírósági eljárás vonatkozásában sem” (ABH 1997, 41, 47.). Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az „Abtv. 44. §-ában foglalt hivatalbóli eljárás kezdeményezése fogalmilag kizárt” (440/D/2001. AB határozat, ABH 2005, 999, 1002.).

Az Alkotmánybíróság ezért a nemzetközi szerződésbe ütközés hivatalbóli vizsgálatára irányuló indítványt - függetlenül

attól, hogy szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésenként kívánja kezelni - az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozata 29. § c) pontja alapján (ABH 2003, 2065.) visszautasította.

Budapest, 2006. június 16.

Dr. Bihari Mihály
az Alkotmánybíróság elnöke
alkotmánybíró

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Holló András
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
előadó alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

A határozat indokolását az alábbiakkal egészíteném ki.

1. Az Alkotmánybíróság a 4/1997. (I. 22.) AB határozatában értelmezte összefoglalóan a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörét. Itt mondta ki elvi élel, hogy „utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály” és az „alkotmányossági vizsgálat a szerződést kihirdető jogszabály részévé vált nemzetközi szerződés alkotmányellenességének a vizsgálatára is kiterjedhet”. Ugyanott rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az „Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak ... meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját” (ABH 1997, 41.). Emlékeztetek arra, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonyrendszerében a 4/1997. (I. 22.) AB határozat óta a törvényi koordináták - többek között a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. törvényerejű rendeletnek a 7/2005 (III. 31.) AB határozatban (ABH 2005, 83.) megtörtént alkotmányellenessé nyilvánításával és a nemzetközi

szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi I. törvény elfogadásával jelentősen megváltoztak, ráadásul a 4/1997 (I. 22.) AB határozat elfogadása óta az Alkotmány éppen ebben a kérdésben, az Európai Unió tagfelvétel alkotmányos követelményeire tekintettel maga is megváltozott, mivel kiegészült a 2/A. § (1) bekezdésével. Így azonban immár nem lehet megkerülni a kérdést, hogy az európai jog (közösségi jog) viszonylatában az Alkotmány 7. § (1) bekezdését vagy a 2/A. § (1) bekezdését tekinti-e az Alkotmánybíróság irányadónak.

2. Az Alkotmánynak - az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés során - a 2/A. § (1) bekezdéssel történt kiegészítését követően ugyanakkor a jogalkotó nem módosította az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt: ezért az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azzal a kérdéssel szembesült, hogy ilyen körülmények között hatáskörrel rendelkezik-e az indítvány elbírálására, tekintettel azonban arra is, hogy az európai jog (közösségi jog) az Európai Unióban sui generis természetű bír: a közösségi alapító és módosító szerződések (az ún. eredeti jog) illetve az intézményi rendeletek, irányelvek, egyéb normák és aktusok (az ún. másodlagos vagy levezetett jog) az egységes - következésképpen egységesen is kezelendő - az európai jog (közösségi jog) alkotó elemeit képezik. Szerződési eredetük dacára az európai jog (közösségi jog) normái sokkal közelebb állnak a belső joghoz, mint a nemzetközi joghoz: ez különösen a primátus és a közvetlen alkalmazhatóság sajátosságai révén történő érvényesülésben nyilvánul meg.

3. Az Európai Unió intézményeiben és tagállamaiban az elmúlt évtizedekben többször is komoly alkotmányjogi és közösségi jogi vitákat váltott ki az a kérdés, hogy az alkotmánybíróságok a fenti sajátosságok és összefüggések figyelembevételével érvényesíthetik-e alkotmányvédő funkciójukat. Ezek a viták mindenekelőtt az ún. közösségi alapjogvédelem és az ún. demokratikus deficit címszó alatt váltak ismertté, és végső soron hozzájárultak ahhoz, hogy a közösségi jog maga is jelentős metamorfózison ment keresztül, a tagállamok és az Európai Unió szervei eljutottak az Alapjogi Charta elfogadásáig és más, igen jelentős intézményi reformokig. Ebben a folyamatban az Európai Közösségek Bírósága maga is igen fontos szerepet játszott. Mindennek nyomán az európai alkotmánybíróságok egymáshoz hasonló megközelítést tettek magukévá, s közülük gyakran hivatkoznak a német alkotmánybíróság, a francia alkotmánytanács megközelítésére. Az indítványt illetően ugyanarra a végkövetkeztetésre egy másik, már több európai alkotmánybíróság által bejárt úton is eljuthatunk, úgy, hogy elvi érvelés és a többi alkotmánybíróság által is vallott önkorlátozás szellemében kerül megvonásra az a szűk kör, amelyen belül az európai jog (közösségi jog) vonatkozásában az alkotmánybíráskodás elvi lehetőségét elismeri illetve fenntartja.

4. A jelen ügyben az indítványozó a mulasztást egy sui generis nemzetközi szerződés, a Magyarországon is számos elemét illetően közvetlen hatállyal bíró EK-szerződés tekintetében állította. Mivel az európai jog (közösségi jog) hiteles értelmezése és alkalmazása az Európai Közösségek Bíróságának

hatáskörébe tartozik, elvi élel megállapítható, hogy kizárólag alkotmányos jog közvetlen veszélyeztetettsége alapozhatja meg annak vizsgálatát, hogy a jogalkotó nem sértette-e meg az ún. eredeti jogból, illetve az ún. másodlagos jogból fakadó kötelezettségét. Mivel az európai integrációban az Európai Közösségek Bírósága rendelkezik az európai jogi (közösségi jogi) szabályok hiteles értelmezésének jogosítványával, az Alkotmánybíróság túllépne természetes hatáskörén, ha azt kutatná, nem adható-e olyan értelmezés az európai jogi (közösségi jogi) kötelezettségeknek, hogy annak alapján az állam által elkövetett európai jogi (közösségi jogi) normasértés megállapítása az Alkotmánybíróság hatáskörébe kerüljön.

Nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak a fenti összefüggésekre is ki kellett volna térnie határozatában.

Budapest, 2006. június 16.

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, mely érdemben bírálja el az indítványozó kérelmét. Álláspontom szerint az indítványt vissza kellett volna utasítani.

Az indítvány érdemi tartalma szerint az indítványozók a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény, valamint a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozók állítása szerint a jogalkotó mulasztása az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (a továbbiakban: Római Szerződés) 10. cikkét sérti. Az indítványozók szerint a Római Szerződés sérelme az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve a 2/A. § (1) bekezdésének sérelmét is okozta. Az indítvány tehát elsődlegesen annak megállapítására irányult, hogy a támadott törvényi rendelkezések nem felelnek meg a Római Szerződés rendelkezéseinek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § c) pontja szerint „a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata” az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik. Az Abtv. 47. §-a szerint a nemzetközi szerződésbe ütközés alkotmánybírói vizsgálata kiterjed a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztásának vizsgálatára is. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése értelmében az Abtv. „1. § c) pontja szerinti eljárást csak meghatározott szervek, illetve személyek kezdeményezhetik.

Az indítványozók által megjelölt Római Szerződés nemzetközi szerződés. Az ebből származó jogalkotói feladatok elmulasztását kérték megállapítani az indítványozók. Azonban az Abtv. hivatkozott rendelkezései szerint az indítványozók a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló eljárás kezdeményezésére nem jogosultak.

Az Abtv. alapján az Alkotmánybíróság köteles az indítványozásra való jogosultságot vizsgálni, s a nem jogosulttól származó indítványt visszautasítani. Az Alkotmánybíróság a nem jogosulttól származó indítvány érdemi elbírálásával törvényt sért. Ezért a nem jogosulttól származó indítvány érdemi elbírálásával nem értek egyet.

Budapest, 2006. június 16.

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró