

Dr. Sulyok Tamás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés 2016. december 6.-ai ülésnapján fogadta el a T/12234. számon benyújtott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt (a továbbiakban: Törvény).

Az Országgyűlés alelnöke a Törvényt 2016. december 11. napján küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot,

- a) vizsgálja meg a Törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai elfogadása Alaptörvénnyel való összhangját, és
- b) állapítsa meg a Törvény hivatkozott rendelkezései alaptörvény-ellenességét és egyben közjogi érvénytelenségét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a T) cikk (4) bekezdésének, a IX. cikk (6) bekezdésének, a 2. cikk (1) bekezdésének, a 25. cikk (8) bekezdésének és a 35. cikk (1)

bekezdésének megsértése miatt, az alábbi indokaim alapján.

I.

1. Az Alaptörvény rendelkezései:

„B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„1) cikk

(4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„IX. cikk

(6) A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervezetre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„2. cikk

(1) Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

„25. cikk

(8) A bíróságok szervezetének, igazgatásának és központi igazgatása felügyeletének, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvény határozza meg.”

„35. cikk

(1) A helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”

2. A Törvény érintett rendelkezései:

„7. §

[A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok]

(...)

(4) Közigazgatási felsőbíróságként a Fővárosi Törvényszék jár el.”

„12. §

[Hatáskör]

(...)

(2) A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével a közigazgatási felsőbbbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe tartozik

a) a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal,

(...)

c) a választási bizottság,

(...)

közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.”

II.

A Kormány a 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatban döntött a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról, a 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatban pedig a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról. Ezen Korm. határozatok végrehajtásaként készült el a T/12233. számon benyújtott, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényjavaslat, valamint – ahogyan az az Országgyűlés általános vitáját megnyitó miniszteri expozében is elhangzott – a bírósági szervezetrendszer érintő lehetséges módosításokra vonatkozó javaslat. Utóbbiról azonban a Törvény elfogadásakor az Igazságügyi Minisztérium még politikai egyeztetéseket folytatott a parlamenti pártok képviselőivel.

A Törvényt az Országgyűlés 115 igen, 36 nem szavazattal és 21 tartózkodás mellett, egyszerű többséggel fogadta el.

III.

1. Magyarországon az igazságszolgáltatást ellátó bíróságokat az Alaptörvény 25. cikk (8) bekezdése értelmében sarkalatos törvény, jelenleg a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) határozza meg. A Bszi. II. fejezetének A bírósági szervezet címe alatt a 16. § úgy rendelkezik, hogy az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják: a) a Kúria, b) az ítélőtábla, c) a törvényszék, d) a járásbíróság és a kerületi bíróság (a továbbiakban együtt: járásbíróság), valamint e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság.

A Törvény 7. § (4) bekezdése a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok között egy új ún. közigazgatási felsőbbbíróságot nevez meg, melynek feladatait a Fővárosi Törvényszék látja el. Az egyszerű többséggel elfogadott Törvény ugyan formailag nem módosítja a sarkalatos Bszi.-t, azonban tartalmát tekintve kiegészíti azt ezzel az új bírósággal. Az új közigazgatási felsőbbbíróság szerepét a Fővárosi Törvényszék tölti be, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy a Bszi.-

ben megállapított bírósági szervezet kiegészül egy új bírósággal. A Törvény ennek az új bíróságnak *a)* feladat- és hatáskört állapít meg [7. § (1) bekezdés *b)* pont, 7. § (2) bekezdés *b)* pont, 12. § (2) és (3) bekezdés, 15. § (3) bekezdés *a)* pont, 36. § (2) bekezdés *a)* pont]; *b)* meghatározza az összetételét [8. § (6) bekezdés]; *c)* bizonyos, a Fővárosi Törvényszék szokásos eljárásától eltérő szabályt rendel alkalmazni, például a képviselő és a kötelező jogi képviselő tekintetében [26. § (2) bekezdés, 27. § (1) bekezdés]. Ezek a rendelkezések egyértelművé teszik, hogy a bírósági szervezeten belül közigazgatási felsőbbbíróság néven egy új bíróság jön létre, függetlenül attól, hogy azt ideiglenesen vagy akár véglegesen a Fővárosi Törvényszék látja el. A Törvény országgyűlési általános vitájában elhangzottak alapján ennek a megoldásnak a valószínűsíthető oka a Bszi. módosításához előírt minősített többséghez szükséges egyetértés hiánya volt.

Az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh) – egy hasonló szabályozási kérdés tekintetében benyújtott indítványomra – a következőkre mutatott rá. „A sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt *a)* bizonyos tárgykörök esetében - mintegy általános jelleggel - kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg (...); másrészt *b)* egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezett sarkalatos szabályozási tárgyat (...). A sarkalatosság követelménye (...) tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak. A sarkalatosság - és az ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség - problémája ennek megfelelően több oldalról is megközelíthető: *a)* egyrészt *ha egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, úgy az egyszerű többséggel elfogadott szabályozás közjogi érvénytelenségét eredményezi;* illetve *b)* másrészt viszont kérdés az is, hogy *ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben, akkor e törvény a továbbiakban csak kétharmados többséggel módosítható-e.*” Az Alkotmánybíróság az ABh-ban a konkrét esetet megvizsgálva megállapította, hogy *a sarkalatos szabályozási tárgy tartalmának módosítása is sarkalatos többségi igényű.* Hangsúlyozta azt is, hogy a *„minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közpellen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. (...)* Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tétéles) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybevágo, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott - formálisan egyszerű többséghez kötött - törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét.”

Álláspontom szerint egy új bíróság létrehozása az Alaptörvény által sarkalatos minősített többségi igényű Bszj. szabályozási tárgykörébe tartozik. Egyszerű többségű törvénnyel nem lehet új bíróságot létrehozni alkotmányosan. Ezért – az ABh-ban kifejtettekre is figyelemmel – a Törvény 7. § (4) bekezdése az Alaptörvény T) cikke (4) bekezdésével és a 25. cikke (8) bekezdésével ellentétes.

2. Hasonló, az Alaptörvénnyel össze nem egyeztethető kérdéseket vetnek fel a Törvény 12. § (2) bekezdés a) és c) pontjai is.

2.1. A Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontja szerint – a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos per kivételével – a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe tartozik a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (6) bekezdése értelmében önálló szabályozó szerv a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) is. Az Alaptörvény IX. cikke (6) bekezdése szerint a sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervekre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Ilyen sarkalatos törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, amely az NMHH döntéseivel szembeni bírósági felülvizsgálati eljárást a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe utalja.

Az egyszerű többséggel elfogadott Törvény 12. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott hatásköri szabály – tartalmát tekintve – módosítja (elvonja) a sarkalatos törvényben a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe utalt jogorvoslati eljárást, ezért ellentétes az Alaptörvény a T) cikke (4) bekezdésével és a IX. cikke (6) bekezdésével.

2.2. Ugyanilyen alkotmányossági problémát vet fel a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontja, amely a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság – vagyis az annak feladatait ellátó Fővárosi Törvényszék – hatáskörébe utalja a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket.

Az Alaptörvény 2. cikke (1) bekezdése és 35. cikke (1) bekezdése szerint sarkalatos, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 229. § (1) bekezdése értelmében jelenleg a választási bizottság döntése ellen benyújtott bírósági felülvizsgálati kérelmet a másodfokú határozatot hozó választási bizottság székhelye szerint illetékes ítélőtábla bírálja el.

Ebben az esetben a Törvény 12. § (2) bekezdés c) pontja egyszerű többségű rendelkezéssel módosítja a minősített többségű rendelkezésben megállapított hatásköri szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a közigazgatási felsőbíróság – ténylegesen a Fővárosi Törvényszék – hatáskörét

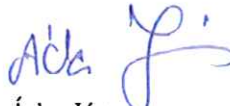
állapítja meg a választási bizottságok közigazgatási periben. Mindez az Alaptörvény a T) cikk (4) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését és a 35. cikk (1) bekezdését sérti.

IV.

A fentiek alapján indítványozom, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény az egyszerű többséggel elfogadott rendelkezéseivel – az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését, a IX. cikk (6) bekezdését, a 2. cikk (1) bekezdését, a 25. cikk (8) bekezdését, a 35. cikk (1) bekezdését és ezáltal a jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdését is sértő módon – sarkalatos törvényekben foglalt rendelkezések tartalmát módosítja, ezért alaptörvény-ellenes és közjogilag érvénytelen.

Budapest, 2016. december „16.,”




Áder János
köztársasági elnök