Az MNB esete az alkotmányjogi panasszal („aláírás-gate”)

23/2018. (XII. 28.) AB határozat

Tényállás

MNB > befektetési társaság ellenőrzése

- Társaság engedélyének visszavonása
- Felszámolás kezdeményezése
- Igazgatósági tagokra felügyeleti bírság

Kiadmányozás

- Bírságot kiszabó határozat
- Windisch László alelnök
- „az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján”
- „az MNB-nek az MNB tv. 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés *l)* pontjában meghatározott feladatkör[é]ben, az MNB tv. 13. § (11) bekezdés[e] alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva”

Pertörténet

Igazgatósági tag vitatja a kiadmányozás jogszerűségét – PST hatáskörének elvonása

Kúria: a „kiadmányozási jogkörben eljáró személynek […] csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, […] az a személy […], akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.”

„[a] Ket. egyértelmű szabályozására tekintettel […] nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására.”

Pertörténet

MNB – alkotmányjogi panasz, Abtv. 27. §

At. XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései

At. 28. cikk

a bíróság ítéletével jogot alkotott,

kiadmányozás fogalmának értelmezésekor figyelmen kívül hagyta a jogalkotó szándékát,

a PST maga kénytelen valamennyi közigazgatási döntést meghozni,

ellehetetleníti az Alaptörvényben meghatározott feladatának ellátását,

megkérdőjelezi az átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott nagyszámú döntés érvényességét

Az AB érvelése - befogadhatóság

- a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben lehetséges-e az alkotmányjogi panasz – az eljárás még folyamatban van!
- a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alapjogok érvényesülnek-e akkor, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását kifejezetten mellőzi
- nem jelent meg: alapjogi jogosultság kérdése

Az AB érvelése – érdem (7 különvélemény)

At. 28. cikk és XXVIII. cikk közötti kapcsolat (1)

Kiadmányozási jog terjedelme (2)

Az AB érvelése – érdem (1)

AJP funkciói

Egyéni jogvédelem	At. 28. cikk érvényesülése

„a meghozott bírói döntés önkényessé vált, mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt. Az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot”

„Jelen esetben a bírósági jogértelmezés a rá vonatkozó, az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyta, emiatt *contra constitutionem* vált önkényessé, és így az érintett felek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét is okozta”

Az AB érvelése – érdem (2)

- „a kiadmányozás fogalmának tartalma eltérő a hatósági eljárások és a bírósági eljárások esetében.
- A bíróság esetén a kiadmányozás csak a bíró, illetve a bírói tanács által meghozott és aláírt döntés további példányainak hitelesítését jelenti.
- A közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja.

Az AB érvelése – érdem (2)

- A hatáskör címzettje és gyakorlója közti megkülönböztetést a hatósági eljárások gyakorlatában
- számos szükségszerű (pl. a hatáskör címzettje jogi személyként ténylegesen nem képes eljárni), vagy
- hatékonysági, gazdaságossági megfontolás (az elintézendő ügyek nagy száma) indokolhatja, mint ahogy ez a jelen ügyben is történt.
- Ezen megfontolások figyelembevételével az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, észszerű és gazdaságos célra vonatkozó jogszabály-értelmezési kötelezettségeknek az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának azon értelmezése felel meg, amely lehetővé teszi a PST érintett hatósági döntései meghozatalának delegálását”

Ratio decidendi

Az At. 28. cikke szerinti jogértelmezési szabály kifejezett figyelmen kívül hagyása önkényes bírói jogértelmezéshez vezethet, amely sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az a bírósági jogértelmezés, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, alaptörvény-ellenesnek minősül.

Párhuzamos indokolások

01

Pokol Béla, az állami szervek indítványozói joga nem korlátozható, fegyveregyenlőség, az állami szerv nem hatalmi szerepkörben jár el

02

Szabó Marcel, állami szervek általános indítványozói joga, egyedi érintettség (fél), tisztességes hatósági eljáráshoz való jog saját ügyben nem, tisztességes bírósági eljáráshoz való jog minden esetben igen

03

Varga Zs. András, „At.-ben biztosított jog” állami szerveket is megilleti, közigazgatási és polgári perben nem közhatalma birtokában jár el

Különvélemények

- Czine Ágnes
- Hörcherné Marosi Ildikó
- Schanda Balázs
- Stumpf István
- Salamon László
- Dienes-Oehm Egon
- Szalay Péter (csatlakozó, HMI)

Problémák

- Alapjogi jogalanyiság és alkotmányjogi panasz
- A jogértelmezési szabály (teleologikus értelmezés)
- Kiadmányozás – delegálás – demokratikus legitimáció

Alapjogi jogalanyiság – alkotmányjogi panasz

anyagi jogi szempont:
Grundrechtsfähigkeit

eljárási cselekvőképesség:
Prozessfähigkeit

Legitimáció a konkrét ügyben:
Beschwerdebefugnis

Alapjogi jogalanyiság – alkotmányjogi panasz

T/8016 – Abtv.-módosítás

Jogállástól függetlenül indítványozhatnak 27. § szerinti panaszt szervezetek is, de

- érintettség (perben fél, bíróság döntés rendelkezést tartalmaz rá, jogára, kötelességére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed)
- megilleti-e az At.-ben biztosított jog
- hatáskörkorlátozás kifogásolása esetén a) működés súlyos zavarát eredményezi, vagy b) At.-ben foglalt hatáskörét sérti

Teleologikus jogértelmezés

A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Teleologikus jogértelmezés

(1) a jogszabály egyértelmű és összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt ilyen formában alkalmazni kell;

(2) a jogszabály egyértelmű és nincs összhangban az Alaptörvénnyel, ekkor elő kell terjeszteni normakontrollra;

(3) a jogszabály nem egyértelmű, de a jogalkotói szándék alapján világos értelme van, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt ilyen formában alkalmazni kell;

(4) a jogszabály nem egyértelmű, és a jogalkotói szándék alapján sem lehet egyértelmű eredményre jutni – ekkor egy olyan értelmezést kell választani, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, és a jogszabályt ilyen formában alkalmazni kell;

(5) a jogszabály nem egyértelmű, a jogalkotói szándék alapján ugyanakkor egyértelmű eredményre lehet jutni, de ez az értelmezés nincsen összhangban az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor azt az értelmezést kell választani, ami az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel összhangban áll;

(6) a jogszabály nem egyértelmű, és a jogalkotói szándék alapján sem lehet egyértelmű eredményre jutni, de nincsen olyan értelmezése, ami összhangban van az Alaptörvénnyel, a közjóval, az erkölccsel, akkor lényegében ismét Alaptörvénybe ütköző, tehát elő kell terjeszteni normakontrollra.

Kiadmányozás

Kiadmányozás

Ha az MNB tv. fel is jogosítja az MNB elnökét egy belső ügyrendben arra, hogy átruházza a döntéshozatalt, akkor ez a felhatalmazás összhangban van-e a demokratikus jogállamiság elvével [Alaptörvény B) cikk]?

Milyen esetekben és feltételekkel adhat a jogalkotó felhatalmazást arra, hogy a saját maga által megteremtett döntéshozatali és szervezeti kereteket egy belső ügyrend alapjaiban felülírja?

Alkotmányos volt-e egyáltalán az a jogszabályi rendelkezés, amely a hatáskör-átruházást lehetővé tette?

Lehetséges belső ügyrend alapján a *kollektív* döntéshozatalról áttérni az egyszemélyire, mintha a kettő között semmilyen lényegi eltérés nem lenne? Különösen az MNB függetlenségének kontextusában?

Összegzés

- A demokratikus legitimáció szempontjából alkotmányosan aggályos jegybanki gyakorlat alkotmánybírósági jóváhagyása,
- amely az alkotmányjogi panaszeljárás indítványozására jogosultak körének a közhatalmi jogkörben eljáró szervre történő kiterjesztésével párosul,
- számos kockázatot hordoz magában.

Köszönöm a megtisztelő figyelmet!

Chronowski Nóra (egyetemi tanár, chronowski.nora@uni-nke.hu)

Forrás: Chronowski Nóra – Vincze Attila, Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga ügyében. A közjogi személyek alkotmányjogi panasza, *Jogesetek Magyarázata* (10. évf.) 2019/1. 3-12.