

# AZ ELSŐDLEGES ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉS A CONSEIL CONSTITUTIONNEL GYAKORLATÁBAN

Az ESSO SAF társaság Val-de-Marne megye elleni indítványát 2010 szeptemberében bírálta el a francia Alkotmánytanács, a *Conseil constitutionnel* (CC) a 2010-ben bevezetett elsődleges alkotmányossági kérdésre vonatkozó eljárásban.<sup>1</sup> Az ESSO által támadott városrendezési kódex egy törvénycikkelye<sup>2</sup> lehetővé teszi meghatározott tisztségviselők számára, hogy a tulajdonost földjének ellenérték nélküli átruházására kötelezzék, annak közösségi felhasználása céljából. A rendelkezés annyi megszorítást tartalmaz, hogy a követelés nem haladhatja meg a szóban forgó földterület 10 százalékát. Az indítványozó társaság földjének egy részét e cikkely alapján követelte Val-de-Marne megye. Az ESSO szerint ez a rendelkezés sérti az alkotmányban foglalt szabadságjogait, így elsődleges alkotmányossági kérdésként (QPC) a Conseil elé szeretne volna juttatni az ügyet. Mivel a cikk korábban még nem esett át alkotmányos felülvizsgálaton, valamint a beadvány komolysága nem kérdőjeleződött meg, a kérdés átjutott a másodfokú bíróság szűrőjén és, nem közigazgatási ügyről lévén szó, a legfelső bíróság, a *Cour de cassation* elé került. Az itt lefolytatott eljárás megerősítette a másodfok megállapításait, hozzátéve, hogy a felvetett probléma komoly alkotmányossági kérdésnek minősíthető, így tárgyalható a *Conseil constitutionnel* által a QPC keretében. A CC így azt vizsgálta, hogy a városrendezési kódex vitatott rendelkezése összhangban áll-e az alkotmányban megfogalmazott jogokkal és szabadságokkal. A saját eljárási hatásköre kapcsán a CC elsőként kimondta, hogy a törvényhozó felülbíráltása általában nem tiszte, kivéve akkor, ha, mint ebben az esetben is, a hozott rendelkezés alkotmányos jogokat érint. A városrendezési kódex vizsgált cikkelye értelmében a községek előírhatják a földterület egy részének ellenérték nélküli átadását. Azonban nem definiálták, hogy az így szerzett területet milyen közösségi célra lehet hasznosítani. Emellett a cikk nagyon széles mozgásteret ad a községeknek a rendelkezés alkalmazása tekintetében. Így összességében a törvény nem tartalmaz olyan garanciákat, amelyek biztosítanák, hogy ne sértse az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatá-

nak a tulajdonra vonatkozó 17. cikkét.<sup>3</sup> Így a CC a kérdéses jogszabály alkotmányellenességét állapította meg. A döntés kihirdetésével lépett hatályba, e dátumtól kezdve hivatkozható a bíróság előtt, az átruházási rendelkezés alkalmazásától függő ügyek alkotmányellenesnek nyilvánítottak. Az ESSO társaság ügye az egyike az első olyan eseteknek, amelyek már az új francia gyakorlat, az elsődleges alkotmányossági kérdés keretében vizsgált és talált alkotmányellenesnek a *Conseil constitutionnel*.

A CC az alapjogok sérülésének megállapításánál egy emberi jogi dokumentumra hivatkozott érvelésében. A Franciaországban ma is hatályos 1958-as alkotmány<sup>4</sup> speciálisnak tekinthető abban a tekintetben, hogy nem tartalmaz külön alapjogi részt. Az ide köthető jogokról csak a dokumentum preambulumban esik szó, ott hivatkozzák egyrészt az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatát, másrészt az 1946-os alkotmány<sup>5</sup> preambulumát. Az előbbinél egyértelmű az alapjogi vonatkozás, az utóbbi szerepeltetése pedig annak tudható be, hogy megfogalmazódik benne „a Köztársaság törvényeiben található általános elvek” védelme. Ez alatt főként a III. Köztársaság idején lefektetett újfajta, a nyilatkozatban még nem szereplő jogok értendők, mint például az egyesülési jog. Az eredetileg De Gaulle által az elnök számára felállított *Conseil constitutionnel*, mely mint alkotmányossági kérdésekre specializálódott tanácsadó szerv funkcionált, 1971-ben első alapjogi döntésével<sup>6</sup> az érvényben lévő alkotmány preambulumban értelmezése útján alkotmányos szintre emelte mind a nyilatkozatot és az 1946-os rendelkezéseket, mind az azokat megelőző, hivatkozott törvényeket. Így ekkortól beszélhetünk Franciaország vonatkozásában alkotmányossági felülvizsgálatról, amelyet a *Conseil constitutionnel* lát el. E döntés nyomán az alapjogok nem tételesen felsorolva védendők, hanem a preambulumban nevesített okmányok, az azok által hivatkozott törvények s az ezek által hivatkozott passzusok összessége alkotja csoportjukat. Felülvizsgálatot eleinte kizárólag a köztársasági elnök kezdeményezhetett, és neki is csak a törvények előzetes normakontrolljának kérésére volt lehetőség-

ge. Később a kezdeményezők köre bővült, a miniszterelnök, a francia parlament két kamarájának az elnökei, illetve a képviselők meghatározott hányada (az 577-ből 60 képviselő vagy a 343-ból 60 szenátor) is ilyen joghoz jutott.<sup>7</sup>

E téren forradalmi változást hozott egy 2010. március 1-jén hatályba lépett törvény.<sup>8</sup> A törvény egy korábbi alkotmánymódosítás<sup>9</sup> hívta életre, amely lehetővé tette az alkotmányos felülvizsgálat egy másik típusának, a konkrét normakontrollnak a kezdeményezését. Az intézmény életre hívásának gondolata már az 1990-es évek elején felmerült,<sup>10</sup> ám végül csak 2010-ben valósult meg. A módosítás értelmében bármely nagykorú francia állampolgár támadhatja az ügyében alkalmazott törvény alkotmányosságát, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az az alkotmányban foglalt jogokat és szabadságokat sértheti. A márciusi törvény e jog alkalmazásának feltételeit pontosította, létrehozva az elsődleges alkotmányossági kérdés (*question prioritaire de constitutionnalité*, QPC) intézményét. A törvényben meghatározott eljárási szabályok értelmében a kérdés kizárólag a fellebbezési vagy kasszációs eljárásban vethető fel. A QPC elfogadhatóságnak három feltétele van: 1. olyan jogszabállyal kapcsolatban kell megfogalmazni, amely a konkrét egyéni ügyben alkalmazásra kerül; 2. amely kapcsán még nem született az alkotmányosságát megerősítő vagy éppen megkérdőjelező döntés, vagy ha igen, akkor a körülményekben azóta jelentős változás állt be; 3. a kérdés nem komolytalan. Amennyiben e kritériumok teljesülnek, az eljárást felfüggesztik, és a kérést továbbítják a *Conseil d'État*-hoz vagy a *Cour de cassation*-hoz. Az előbbi a legfelső közigazgatási bíróság, míg az utóbbi a legfelső rendes- (polgári és büntető-) bíróságnak feleltethető meg. Ezeket a színtereken újra lefolytatják az előbbi elfogadhatósági procedúrát, azzal a különbséggel, hogy a komolytalanság kapcsán itt már azt vizsgálják, hogy vajon komoly alkotmányjogi kérdés felmerüléséről beszélhetünk-e. Amennyiben az eset e feltételeknek is eleget tesz, a *Conseil constitutionnel* elé kerül, ahol már a jogszabály alkotmányosságának vizsgálata zajlik. Vagyis, ahogy láthattuk, a QPC-vel kapcsolatos eljárás igen bonyolult, hosszú utat jár be egy-egy eset a tényleges vizsgálatig. Azonban amennyiben eljut a *Conseil constitutionnel* elé, ott nyilvános, kontradiktórius eljárás keretében tárgyalják. Az Alkotmánytanács kétféle következtetésre juthat. Vagy alkotmánykonformnak nyilvánítja a kérdéses jogszabályt, ez esetben a félbehagyott eljárás folytatódik, vagy megállapítja az alkotmányellenességet, s egyben megsemmisíti a jogszabályt.

Az átruházási ügy esetében az elfogadhatósági feltételeket mindkét lépcső – mind a másodfok,

mind a *Cour de cassation* – jól ítélte meg, és az ügyet jogosan tárgyalhatta a CC. Érdekes azonban, hogy ez alatt a nyolc hónap alatt több ízben is az elfogadhatósági feltételek be nem teljesülése alapján utasított el beadványokat a bíróság, ezzel mintegy felülbírálván az első két lépcső döntéseit. Egy esetben ráadásul már az alkotmányban foglalt jog sérelmének alapvető kitételét sem látta teljesítettnek; a rendőrtisztek arra vonatkozó kötelezettségét, hogy szóban is ismertessék az érintettekkel az őrizetbe vétel lefolyásának részleteit, nem érezte fenyegetőnek az alapjogokra nézve.<sup>11</sup> E kirívó példa mellett több esetben a már fentebb említett „körülményekben beállt jelentős változás” feltételét nem ítélte teljesítettnek, így arra hivatkozva, hogy az adott jogszabály alkotmányosságát már vizsgálták, nem tárgyalta az ügyeket. Ez megint csak felhívja a figyelmet ennek a feltételnek a bizonytalan voltára, főleg mert volt olyan eset is, ahol a bíróságokkal teljes egyetértésben a CC is elfogadhatónak tartotta a drasztikus változás érvét. A kérdéses esetben az őrizetbe vétel feltételeinek aggályossága kapcsán a CC kifejtette, hogy az már egyszer kiállta az alkotmányosság próbáját, azonban a gyakorlat elterjedtségének fokozódása, az elrendelésre jogosult személyek körének bővülése, továbbá az őrizetbe vétel során történő vádmegalapozás általánossá válása nyomán már nem tartotta ezeket a garanciákat megfelelőnek.<sup>12</sup>

2010. március 1-je, a szabályokat tisztázó törvény hatálybalépése és decembere közt hatvannégy döntés született elsődleges alkotmányossági kérdésben. Az élénk érdeklődés valószínűleg annak tudható be, hogy az eljárást a francia alkotmányossági felülvizsgálat történetében egészen újszerű módon bárki kezdeményezheti, s az esetleges pozitív végkifejlet az alkotmányellenesség kimondása esetén konkrét, személyes ügyére nézve közvetlen következményekkel jár. A felülvizsgálat ezen új formája forradalminak tekinthető a francia jogrendszerre nézve is, hiszen lehetőséget teremt a jogszabályok utólagos korrekciójára.

A QPC megjelenésével nemcsak az egyének, hanem a *Conseil constitutionnel* is merőben új szerephez jutott, csakúgy, mint az alsóbb szintű, az eljárásban szintén részt vevő bíróságok. A formális hatáskörbővüléssel együtt egy informális is lejátszódott, hiszen a bíróságoknak egy-egy új jogosultságuk viszonylag nagy mozgásteret biztosíthat a gyakorlati megvalósítás során. Ilyenről lehet beszélni például a másodfokon eljáró bíróságok esetén annak a megítélése tekintetében, hogy egy-egy adott alkotmányossági felülvizsgálaton már egyszer átesett jogszabály vonatkozásában beállt-e azóta jelentős változás a körülményekben. Ez a nehezen körülhatárolható felté-

tel igen nagy hatáskörhöz juttatja az érintett bíróságokat, lényegében önálló diszkrecionális döntésükre bízva, hogy mi tekinthető lényeges változásnak egy-egy tényállás vagy jogállás esetén. Ennek nyilván valamiféle kontrollját valósítja meg a *Conseil d'État*, illetve a *Cour de cassation* későbbi „felülvizsgálata” (hiszen ők az első két kritérium kapcsán ugyanezen témakörben folytatnak le vizsgálatot), mindemellett e szervek is széles mérlegelési jogkörrel bírnak az általuk vizsgált harmadik feltétel tekintetében, annak eldöntésében, hogy a szóban forgó jogszabály vajon súlyos alkotmányossági kérdést vet-e fel.

A legérdekesebb hatásköri kérdések azonban a végleges döntést meghozó, vagyis az eljárásban a legjelentősebb szerepet betöltő *Conseil constitutionnel* alakuló gyakorlata kapcsán merülhetnek fel. A CC az új intézmény nyomán az előzetes normakontroll mellett új, merőben eltérő felülvizsgálati jogosultsághoz jutott. Egyrészt a kezdeményezők jóval szélesebb köre nyomán számíthat a terheltség lényeges növekedésére, másrészt a már elfogadott, hatályos jogszabályok utólagos „kigyomlálásának” megfelelő módja jóval kényesebb kérdés, mint a jogrendbe még be nem lépett jogszabályok elvetése. Így tehát mindenképpen érdemes megvizsgálni, hogy a szerv hogyan alkalmazkodott a megváltozott kihívásokhoz, milyen különböző hatályon kívül helyezési módokat alkalmaz, illetve hol húzza meg kontrollhatármának határait.

A 2010 folyamán hozott hatvannégy határozat egyaránt kirajzol önkorlátozó, de hatáskör-kiterjesztő tendenciákat. Az *ex tunc*, *ex nunc* és *pro futuro* hatállyal való megsemmisítés hármassága (a magyar utólagos normakontrollhoz hasonlóan) már e korai döntésekben is megjelenik, az azonnali megsemmisítés mellett<sup>13</sup> a *pro futuro*ra is találhatunk példát,<sup>14</sup> ez utóbbit a jogbiztonság megőrzésének szem előtt tartása okán. A visszamenőleges hatállyal való megsemmisítésre ebben az időszakban csak egy esetben, a választójog korlátozása kapcsán volt példa.<sup>15</sup> A CC a megsemmisítés hatályának változtatása mellett egy másik eszközhöz is folyamodott: volt, hogy bár nem mondta ki az alkotmányellenességet, de csak bizonyos, a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatából is ismerős alkotmányos követelmény (itt „réserves”, szó szerint: fenntartás) teljesítésével látta biztosítottnak az alkotmánykonformitást. Ilyet először a *Loi Universitité*-esetben fogalmazott meg,<sup>16</sup> az egyetemi rektor állásmeghirdetési vétőjének kapcsán. Ez esetben, ahogy hasonlóknak is, a jogszabályt alapvetően alkotmányosnak minősítette, csak bizonyos részletkérdésekben pontosította azt. Olyan eset is előfordult, ahol a CC nem is követelményt, hanem valamiféle

ajánlást fogalmazott meg, például a tengerészeti bíróság jövőbeli felépítésére vonatkozóan. (Ez esetben az alkotmányellenesség megállapítása mellett.<sup>17</sup>)

A hatáskör kapcsán a CC több esetben kijelölte saját korlátait. Ebből a szempontból igen érdekes ügy volt a tengerentúli területen szolgálók nyugdíjazási feltételeit módosító jogszabállyal kapcsolatos eset.<sup>18</sup> Itt több szempontot is felsorolt a szerv, amely alapján nincsen hatásköre eljárni. Ide sorolta a nemzetközi szerződéssel és a belső jogi konvenciókkal való összhangot, mivel ezek nem az általa védendő alkotmányos jogok keretében fogalmazódtak meg. Azt is lefektette ugyanitt, hogy a jogszabály egyértelműségének és elérhetőségének sérelme vagy valamely hatalmi szerv saját kompetenciájának félreértelmezése önmagában, valamely alapjog sérelme nélkül nem tárgyalandó a QPC keretei közt. Ez utóbbival kapcsolatban egy későbbi döntésében ilyen kettős sérelem teljesülésére példát is láthattunk. A földek ellenérték nélküli átruházásával kapcsolatos jogszabály<sup>19</sup> vizsgálandónak és alkotmányellenesnek találtatott, mert a jogalkotó nem megfelelően járt el hatáskörében (a jogszabály nem volt kellően pontos és egyértelmű), és egyben megvalósult egy alapjog, a tulajdonhoz való jog sérelme is.

Láthatjuk tehát, hogy bár a rendelkezésre álló minta igen csekély, a hatásköralakítás-tisztázás több helyen is tetten érhető a *Conseil constitutionnel* döntéseiben. Elsősorban annak meghatározása terén volt aktív, hogy mely témakörök nem tartoznak a QPC által delegált hatáskörébe, ezeket viszonylagos következetességgel alakította. A működés során felmerülő újabb és újabb tapasztalatok azonban akár finomíthaták is ezeket a kategorikus elutasításokat, mint például a fiskális kérdések esetén. Egészeben véve a testület vigyázott rá, hogy az alapjogi védelem határain belül maradjon, viszont amennyiben egy esetben ilyen vonatkozás szóba jöhetett, azt mindenképp vizsgálandónak ítélte. A „körülmények változása” feltétel pontosítása egyelőre várat magára, erre vonatkozóan egyik bírói szinten sem lehet egyértelmű kritériumokról beszélni. Saját hatáskörén belül a *Conseil constitutionnel* már első határozatai során is többféle speciális eszközzel élt, úgy mint a megsemmisítési hatályok változtatása, illetve az alkotmányos követelmények (réserves) meghatározása és jó tanácsok megfogalmazása.

Pogány Zsófia

## JEGYZETEK

1. Décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010.
2. 2° de l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme.

3. „Tulajdonától – lévén a tulajdonjog szent és sérthetetlen – senki meg nem fosztható, legfeljebb csakis oly esetekben, amikor ezt a közösség érdekében fakadó nyilvánvaló és törvényes úton megállapított szükségesség követeli meg – ám ekkor is csak igazságos és előzetes kártalanítás fejében.”
4. La Constitution du 4 octobre 1958.
5. La Constitution du 27 octobre 1946.
6. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>.
7. Articles 61-1 et 62 de la Constitution du 4 octobre de 1958.
8. La loi organique 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution :
9. La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.
10. Projet Badinter 1990 (Projet de Loi Constitutionnelle n°1203) et Projet Vedel 1993 (Projet de Loi Constitutionnelle n°231).
11. Décision n° 2010-30/34/35/47/48/49/50 QPC du 06 août 2010.
12. Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010.
13. Décision n° 2010-18 QPC du 23 juillet 2010.
14. Décision n° 2010-10 QPC du 02 juillet 2010.
15. Décision n° 2010-52 QPC du 14 octobre 2010.
16. Décision n° 2010-20/21 QPC du 06 août 2010.
17. Décision n° 2010-10 QPC du 02 juillet 2010.
18. Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010.
19. Décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010.