

MAGYAR KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,
2008. március 12.,
szerda

40. szám

Ára: 2185,- Ft

MAGYAR KÖZLÖNY

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

Budapest,
2008. március 12.,
szerda

40. szám

Ára: 2185,- Ft

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

9/2008. (III. 12.) EüM r.	Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet módosításáról	1888
27/2008. (III. 12.) FVM r.	A vadgazdálkodáshoz kapcsolódó tevékenységek csekély összegű (de minimis) támogatásáról	1888
7/2008. (III. 12.) GKM r.	A mérőeszközökről és azok mérésügyi ellenőrzéséről szóló 6/2001. (III. 19.) GM rendelet módosításáról	1892
17/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1893
18/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1900
19/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1911
20/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1913
21/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1918
22/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1921
23/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1925
24/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1927
25/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1930
26/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1932
27/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1934
28/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1938
29/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1942
30/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1945
31/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1951
32/2008. (III. 12.) AB h.	Az Alkotmánybíróság határozata	1954

II. rész JOGSZABÁLYOK

A Kormány tagjainak rendeletei

Az egészségügyi miniszter 9/2008. (III. 12.) EüM rendelete

az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló
60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet módosításáról

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 247. § (2) bekezdés *ga)* alpontjában foglalt felhatalmazás alapján, az egészségügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 161/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 1. § *a)* pontjában meghatározott feladatkörben eljárva a következőket rendelem el:

1. §

(1) Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet (a továbbiakban: R.) 4. § (1) bekezdés *i)* pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

[A 3. §-ban foglaltakon túl minden 24 óránál hosszabb folyamatos ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatónál biztosítani kell]

„*i)* minden beteg részére személyes használatú tárgyainak biztonságos őrzésére alkalmas széf elhelyezését, a fizikai vagy pszichés állapotuk, illetve életkoruk miatt önmaguk ellátására képtelen betegek kivételével.”

(2) Az R. 4. §-a a következő új (4) bekezdéssel egészül ki:

„(4) Az (1) bekezdés *i)* pontja szerinti esetekben a széf elhelyezésének kötelezettsége alóli mentesség nem érinti az egészségügyi szolgáltatónak az (1) bekezdés *d)* pontjában foglalt értéktárgy-megőrzési kötelezettségét.”

2. §

(1) Ez a rendelet a kihirdetését követő 30. napon lép hatályba.

(2) Ez a rendelet a hatálybalépését követő napon hatályát veszti.

Dr. Horváth Ágnes s. k.,
egészségügyi miniszter

A földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter

27/2008. (III. 12.) FVM rendelete

a vadgazdálkodáshoz kapcsolódó tevékenységek
csekély összegű (de minimis) támogatásáról

A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 81. §-ának (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, valamint a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 162/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 1. §-ának *a)* pontjában meghatározott feladatkörben eljárva a következőket rendelem el:

I. Fejezet

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

1. §

E rendelet alkalmazásában:

a) vadászterület: a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 8. §-ában meghatározott terület;

b) különleges rendeltetésű vadászterület: a Vtv. 21. §-ában meghatározott terület;

c) vadászatra jogosult: a Vtv. 6. §-a szerinti vadászatra jogosult;

d) nagyvadas terület: az a vadászterület, ahol az erdő-sültség mértéke 15% vagy azt meghaladó, valamint a vadgazdálkodás tárgya jellemzően a Vtv. végrehajtásáról szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 1. § *a)* pontjában meghatározott, nagyvadnak minősülő vadászható állatfajok populációinak védelme, kezelése és hasznosítása;

e) apróvadas terület: az a vadászterület, ahol az erdő-sültség mértéke 15% alatt van, valamint a vadgazdálkodás tárgya jellemzően a Vhr. 1. § *ba)* és *bb)* pontjában meghatározott, apróvadnak minősülő vadászható állatfajok populációinak védelme, kezelése és hasznosítása;

f) csökkentett vegyszerhasználat:

fa) nagyvadas területeken az integrált szántóföldi növénytermesztésben engedélyezett vegyszerek – a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásában megvalósuló agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételenek részletes szabályairól szóló 150/2004. (X. 12.) FVM rendelet (a továbbiakban: 150/2004. FVM rendelet) 21. §-a (3) bekezdésének *d)*–*e)* pontjai alapján –,

illetve maximum 90 kg/ha/év nitrogén hatóanyag kijuttatása,

fb) apróvadas területeken a szántóföldi növénytermesztés madár élőhely-fejlesztési előírásokkal célprogram által engedélyezett vegyszerek – 150/2004. FVM rendelet 26. §-a (3) bekezdésének *d)* pontja alapján –, illetve maximum 90 kg/ha/év nitrogén hatóanyag kijuttatása;

g) vadászati hatóság: a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal területi szerve;

h) éves vadgazdálkodási terv: a Vtv. 47. §-a szerinti terv;

i) nehéz helyzetben lévő vállalkozás: a Közösség iránymutatása a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló 2004/C 244/02 Bizottsági közlemény (2004. október 1.) 2.1. pontja szerinti vállalkozás.

A támogatás célja

2. §

(1) A támogatás célja a vadgazdálkodás feltételeinek javítása, továbbá a vadon élő állatokhoz, a vadászathoz kapcsolódó ismeretek bővítése.

(2) Támogatás az alábbi célterületekre nyújtható:

a) a vadászható állatfajok élőhelyvédelme, valamint a kiemelkedő genetikai értékű vadállomány megőrzése;

b) vadászati-vadgazdálkodási kultúra és ismeretterjesztés.

A támogatás jellege

3. §

(1) E rendelet alapján a meghatározott célterületekre, pályázat útján, a teljesítést követően utólagos finanszírozással, vissza nem térítendő támogatás igényelhető.

(2) A 7. § (1) bekezdés *a)–j)* pontjaiban, illetve a 9. § (1) bekezdés *a)–c)* pontjaiban foglalt jogcímek alapján nyújtott támogatás a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: általános de minimis rendelet) szerinti csekély összegű támogatásnak minősül.

(3) Minden egyes de minimis támogatás odaítélésekor az adott pénzügyi évben, valamint az előző két év alatt odaítélt de minimis támogatás teljes összegét figyelembe kell venni. A csekély összegű támogatás odaítélésének feltétele, hogy a kedvezményezett nyilatkozik az előző két pénzügyi évben általa igénybe vett csekély összegű támogatások támogatástartalmáról.

(4) A támogatást igénybe vevő értesítése, valamint a támogatás folyósítása és ellenőrzése során az általános de minimis rendelet 2. és 3. cikkében meghatározottak szerint kell eljárni.

A támogatás mértéke és forrása

4. §

(1) A támogatás mértéke az elszámolható nettó költségek legfeljebb 50%-a.

(2) A támogatást a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) fejezeti kezelésű 10032000-01220191-56000003 számú Vadgazdálkodási tevékenységek előirányzat-felhasználási keret-számláról kell teljesíteni. A jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetése ugyanezen számlára történik.

A jogosultság feltételei

5. §

Támogatás igénybevételére jogosult az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdálkodó szervezet, amely

a) a vadászati hatóság által határozatban megállapított befizetési kötelezettségeit teljesítette;

b) nyilatkozik a pályázat benyújtását megelőző két pénzügyi évben és a folyamatban lévő pénzügyi évben kapott valamennyi, az általános de minimis rendelet hatálya alá tartozó csekély összegű támogatás összegéről;

c) nyilatkozik arról, hogy a pályázat benyújtásakor

ca) nincs lejárt köztartozása,

cb) nem áll csőd-, felszámolási, végelszámolási eljárás alatt, illetve nem áll gazdálkodási tevékenységével összefüggő végrehajtási eljárás alatt,

cc) az államháztartás alrendszereiből vagy európai uniós forrásokból juttatott támogatásokkal kapcsolatos elszámolási kötelezettségeit teljesítette,

cd) nem minősül nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak.

A pályázatok benyújtása

6. §

(1) A támogatás pályázat útján igényelhető. A pályázat tartalmi és formai követelményeit a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter (a továbbiakban: miniszter) által évente közzétett pályázati felhívás tartalmazza.

(2) A pályázatok benyújtásának határideje jogvesztő hatályú. A határidőn túl benyújtott, formailag vagy tartalmilag hiányos, valamint valótlan adatot közlő pályázatok érdemi elbírálás nélkül elutasításra kerülnek. Ugyancsak elutasításra kerülnek azok a pályázatok, amelyek esetében a pályázó a pályázat kiírását megelőző öt évben az államháztartás bármely alrendszeréből folyósított támogatást a támogatási szerződésben megjelölt céltól részben vagy egészben eltérő célra használta fel, vagy arról nem nyújtott be elszámolást, illetve a benyújtott elszámolást a bíráló nem fogadta el.

II. Fejezet

A TÁMOGATÁS CÉLTERÜLETEI

*A vadászható állatfajok élőhelyvédelmének,
valamint a kiemelkedő genetikai értékű vadállomány
megőrzésének támogatása*

7. §

(1) E jogcím alapján támogatás igényelhető

- a) szervesztrágya használatával, vegyszerhasználat nélküli, illetve csökkentett vegyszerhasználatú vadföldművelésre, vadlegelők, tisztások művelésére;
- b) cserjetelepítésre;
- c) kiegészítő takarmány biztosítására;
- d) vadriasztásra;
- e) villanypásztor felállítására;
- f) ragadozókontrollra (legális módszerekkel történő csapdázásra);
- g) vadgazdálkodási berendezések, itatóhelyek, szókók, ösvények, erdei utak, pihenőhelyek kialakítására, a meglévő karbantartására;
- h) a vadászterület különleges rendeltetéséből fakadó többletfeladatok ellátására;
- i) fogoly referenciaterületeken a fogoly-repatriációból eredő többletköltségek ellentételezésére;
- j) az erdőt vagy mezei élőhelyet és annak élővilágát bemutató információs táblák, prospektusok, ismeretterjesztő anyagok készítésére azzal a feltétellel, hogy ezek általános információkat terjesztenek, nem tartalmaznak megnevezett termékekre vagy termelőkre vonatkozó hivatkozást, és nem reklámoznak termékeket.

(2) Pályázat benyújtására jogosult a támogatási cél megvalósításában érintett vadászterület vadászatra jogosultja, amennyiben megfelel az 5. § szerinti követelményeknek.

(3) Csak a Vtv. alapján a tárgyévvel kezdődő vadászati évre jóváhagyott éves vadgazdálkodási tervvel összhangban végzett tevékenységekre igényelhető támogatás.

(4) A pályázatot a vadászterület fekvése szerint illetékes vadászati hatósághoz kell benyújtani.

(5) A vadászati hatóság áttekinti a pályázatokat, szükség esetén hiánypótlást rendel el. A benyújtott pályázatok összesített forrásigényét az esetleges javaslatokkal együtt köteles a benyújtási határidő lejártát követő 30 napon belül továbbítani a minisztériumnak. A vadászati hatóság az összesített forrásigényen belül külön bontásban szerepelteti a különleges rendeltetésű, valamint a fogoly-repatriációs vadászterületekre vonatkozó támogatási igény összegét.

8. §

A rendelkezésre álló forrás, a beérkezett igény, valamint a vadászati hatóság javaslatai alapján a miniszter dönt a megyei keretösszegek nagyságáról. A vadászati hatóság a pályázat tartalma és a rendelkezésre álló keretösszeg alapján hozza meg döntését. A döntés vonatkozhat a támogatás odaítélésére, a támogatás mértékének csökkentésére, illetve a pályázat elutasítására.

*Vadászati-vadgazdálkodási kultúra és ismeretterjesztés
támogatása*

9. §

(1) E jogcím alapján támogatás igényelhető:

- a) vadászati-szakmai fórumok, rendezvények megszervezésére és lebonyolítására;
- b) vadászati táborok szervezésére és lebonyolítására;
- c) szakmai, ismeretterjesztő kiadványok, szakkönyvek, folyóiratok megjelentetésére.

(2) A pályázatot a pályázó székhelye szerint illetékes vadászati hatósághoz kell benyújtani.

(3) A vadászati hatóság áttekinti a pályázatokat, szükség esetén hiánypótlást rendel el. A benyújtott pályázatok összesített forrásigényét az esetleges javaslatokkal együtt köteles a benyújtási határidő lejártát követő 30 napon belül továbbítani a minisztériumnak.

(4) A rendelkezésre álló forrás, a beérkezett igény, valamint a vadászati hatóság javaslatai alapján a miniszter dönt a megyei keretösszegek nagyságáról. A vadászati hatóság a pályázat tartalma és a rendelkezésre álló keretösszeg alapján hozza meg döntését. A döntés vonatkozhat a támogatás odaítélésére, a támogatás mértékének csökkentésére, illetve a pályázat elutasítására.

III. Fejezet

*A PÁLYÁZATI ELJÁRÁS**A pályázó értesítése, szerződéskötés*

10. §

(1) A pályázat benyújtóját a 9. § (4) bekezdése szerinti döntés meghozatalától számított 60 napon belül a vadászati hatóság értesíti.

(2) A pályázatról szóló döntés ellen, annak kézhezvételét követő 15 napon belül, kifogást lehet benyújtani a miniszterhez, aki azt 30 napon belül bírálja el. A miniszter e döntését diszkrecionális jogkörében hozza meg.

11. §

(1) A nyertes pályázó részére a vadászati hatóság összeállítja és postázza a támogatási szerződést, amely meghatározza a támogatás részletes feltételeit.

(2) A támogatási szerződésben a támogatás jogosultját írásban tájékoztatni kell arról, hogy csekély összegű támogatásban részesül. A tájékoztatásnak utalnia kell az általános de minimis rendeletre, hivatkozva annak pontos címére, az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetése napjára, valamint meg kell határozni a támogatás pontos összegét támogatástartalomban (euróban) kifejezve.

(3) A támogatási összeg euróra történő átszámításakor a pályázat benyújtási hónapjának első napján érvényes, az Európai Központi Bank által közzétett, euró átváltási árfolyamot kell alkalmazni.

(4) Amennyiben a szerződést a pályázó a támogatásról szóló értesítést követő 60 napon belül önhibájából nem köti meg, a támogatásról szóló döntés hatályát veszti.

(5) A több részletben fizetendő támogatást az odaítélése időpontjában érvényes értékre kell diszkontálni.

(6) Az adott támogatási célhoz igénybe vett összes támogatás – függetlenül attól, hogy annak finanszírozása közösségi, országos, regionális vagy helyi forrásból történik – támogatási intenzitása nem haladhatja meg az állami támogatásokra irányadó közösségi szabályban vagy az Európai Bizottság támogatást jóváhagyó határozatában meghatározott támogatási intenzitást.

A pályázati cél megvalósítása, a támogatás folyósítása

12. §

(1) A támogatási szerződésben foglaltakat a megvalósítási határidőn belül, de legkésőbb a szerződés megkötésétől számított egy év elteltéig kell megvalósítani.

(2) A megvalósítás során a pályázatban vállalt költségtervezettel szemben elért megtakarítás a támogatást arányosan csökkenti, az esetleges költség többletet a támogató nem téríti meg.

(3) A megkötött támogatási szerződésnek megfelelően a kifizetési kérelmet a pályázónak a tevékenység megvalósulását követő 60 napon belül kell benyújtania. A kifizetési kérelmet a támogatási szerződésben meghatározott helyre az előírt mellékletekkel és bizonylatokkal együtt kell benyújtani.

(4) A beérkező kérelmekről a vadászati hatóság teljesítésigazolást állít ki, és azt 30 napon belül megküldi a miniszternek.

(5) A kifizetési kérelem határidőn túli benyújtása jogvesztő hatályú, igazolási kérelem benyújtásának nincs helye.

(6) Csak a pályázat benyújtása után kiállított számlák számolhatók el.

13. §

(1) A támogatást a teljesítésigazolás beérkezése után a Magyar Államkincstár engedélyét követő 60 napon belül a minisztérium folyósítja. A kifizetés a pályázatban megadott számlára átutalással történik.

(2) A támogatás csak akkor fizethető ki, amennyiben a támogatott megfelel az általános de minimis rendelet 2. cikkének 2. pontjában foglalt feltételeknek.

Ellenőrzés

14. §

A pályázatban vállalt cél(ok) megvalósulását – annak bármely szakában – a vadászati hatóság ellenőrizheti. Amennyiben az ellenőrzés során bebizonyosodik, hogy a támogatást jogosulatlanul vették igénybe, a vadászati hatóság határozatot hoz a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetéséről.

Nyilvántartás

15. §

(1) E rendelet vonatkozásában az általános de minimis rendelet 3. cikkének 3. pontja szerinti nyilvántartást a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: MVH) vezeti. A támogatások kifizetője – a tárgynegyedévet követő hónap 15-éig – köteles az MVH részére megküldeni a nyilvántartás vezetéséhez szükséges információkat, amely tartalmazza a jogosult megnevezését, regisztrációs számát, a támogatás e rendelet szerinti jogcímét, a támogatási szerződés számát és megkötésének dátumát, a

juttatott vagy juttatandó támogatás összegét, valamint az alkalmazott átváltási árfolyamot. E § szabályait megfelelően alkalmazni kell minden olyan esetben is, ha a támogatási szerződés érvényét veszti, felmondásra kerül, vagy a támogatás jogosulatlan igénybevételét állapítják meg.

(2) Amennyiben az MVH az (1) bekezdés szerinti adatok felhasználásával, a nyilvántartásában szereplő adatok alapján megállapítja, hogy a jogosult az általános de minimis rendelet 2. cikk 2. pontjában meghatározott egyéni kezdetét az e rendelet alapján megállapított támogatással meghaladja, úgy erről a támogatásokat kifizető minisztériumot értesíti.

(3) A kedvezményezetteknek és a támogatást nyújtó szervnek a támogatás igénylését, felhasználását, ellenőrzését alátámasztó bizonylatokat, dokumentumokat és nyilvántartásokat, valamint minden olyan nyilvántartást, amely az elszámolható költségeket és a megengedhető maximális támogatási intenzitás betartására vonatkozó információkat tartalmazza, a támogatás odaítélésétől számított 10 évig – illetve amennyiben más jogszabály ennél hosszabb megőrzési időt rendel, annak megfelelő ideig – meg kell őrizniük.

Záró rendelkezések

16. §

(1) Ez a rendelet a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba.

(2) Ez a rendelet a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379., 2006.12.28., 5. o.) hatálya alá tartozó támogatást tartalmaz.

Gráf József s. k.,
földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter

A gazdasági és közlekedési miniszter 7/2008. (III. 12.) GKM rendelete

a mérőeszközökről és azok mérésügyi ellenőrzéséről szóló 6/2001. (III. 19.) GM rendelet módosításáról

A mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény 15. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, a gazdasági és közlekedési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 163/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 1. § b) pontjában meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

1. §

A mérőeszközökről és azok mérésügyi ellenőrzéséről szóló 6/2001. (III. 19.) GM rendelet 18. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) Ez a rendelet a következő uniós jogi aktusoknak való megfelelést szolgálja:

a) a Tanács 71/316/EGK irányelve (1971. július 26.) a mérőműszerekkel és a metrológiai ellenőrzés módszereivel kapcsolatos közös rendelkezésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről;

b) a Tanács 83/575/EGK irányelve (1983. október 26.) a mérőműszerekkel és a metrológiai ellenőrzés módszereivel kapcsolatos közös rendelkezésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 71/316/EGK irányelv módosításáról;

c) 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 csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány II. melléklet 1. rész D pont (1) bekezdése;

d) a Bizottság 2007/13/EK irányelve (2007. március 7.) a mérőműszerekkel és a metrológiai ellenőrzés módszereivel kapcsolatos közös rendelkezésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 71/316/EGK tanácsi irányelv II. mellékletének módosításáról.”

2. §

Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba, és a hatálybalépését követő napon hatályát veszti.

3. §

Ez a rendelet a következő uniós jogi aktusoknak való megfelelést szolgálja:

a) a Bizottság 2007/13/EK irányelve a mérőműszerekkel és a metrológiai ellenőrzés módszereivel kapcsolatos közös rendelkezésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 71/316/EGK tanácsi irányelv II. mellékletének módosításáról;

b) 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 csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány II. melléklet 1. rész D pont (1) bekezdése.

Dr. Kákosi Csaba s. k.,
gazdasági és közlekedési miniszter

III. rész HATÁROZATOK

Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság 17/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában hivatalból eljárva, valamint jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában – *dr. Balogh Elemér, dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András és dr. Paczolay Péter* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 13. §-ába, valamint 57. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem határozta meg a magántulajdonú ingatlanok (helyiségek) életvédelmi létesítményként (óvóhelyként) való kijelölésének szabályait és kritériumait.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2008. december 31-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság az életvédelmi létesítmények létesítéséről, fenntartásáról és békeidőszaki hasznosításáról szóló 22/1992. (XII. 29.) KTM rendelet egésze, valamint 4., 5., 6. és 7. §-ai alkotmányellenességének megállapítására és 1996. július 31. napjára visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság egyebekben az indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett, melyek az életvédelmi létesítmények létesítéséről, fenn-

tartásáról és békeidőszaki hasznosításáról szóló 22/1992. (XII. 29.) KTM rendelet (a továbbiakban: R.) alkotmányossági vizsgálatát kérték a testülettől. Az indítványok tárgyának azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján azokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

2. Az R. egészének alkotmányellenességét illetően az indítványozók arra hivatkoznak, hogy a megalkotására felhatalmazást adó, a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendeletet az Alkotmánybíróság 2/1996. (II. 9.) AB számú határozatában (ABH 1996, 35.) 1996. július 31. napjával megsemmisítette. Az indítványozók érvelése szerint az alkotmányellenesnek talált és megsemmisített jogszabály felhatalmazása alapján alkotott alacsonyabb szintű jogszabályt is hatályon kívül kell helyezni, annak alkalmazhatósága a jogalkotás rendjének, illetve a jogbiztonság követelményének sérelme folytán sérti a jogállamiságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített elvét.

3. Az indítványozók álláspontja szerint az R. 4., 5., 6. és 7. §-ainak szabályai a tulajdonhoz való jog, mint alapjog rendeleti szintű korlátozását jelentik, és ezáltal sértik az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében és 8. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

4. Egyik indítványozó – alkotmányi hivatkozás nélkül – kéri az R., „különös tekintettel annak 4. §-ára és mellékletére” felülvizsgáltatását „azzal a céllal, hogy az óvóhelyek javítási, karbantartási, felújítási költségei ne a tulajdonosokat terheljék, hanem önkormányzati feladatok legyenek”, továbbá „az illetékes szakminisztériummal olyan módszertant kidolgoztatni, melynek kritériumai alapján egyértelműen megállapítható, hogy milyen (állapotú) helyiségeket lehet egyáltalán óvóhelynek nevezni.”

II.

Az Alkotmánynak az indítványokkal érintett rendelkezései:

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

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

Az R.-nek az indítványok által hivatkozott rendelkezései:

„4. § (1) Az óvóhely és berendezései, felszerelései fenn tartásáról, bármikor történő rendeltetésszerű használhatóságáról, megfelelő és folyamatos karbantartásáról, valamint felújításáról, korszerűsítéséről, esetleges bővítéséről (a továbbiakban: felújítás) a Polgári Törvénykönyv és a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletéről szóló jogszabályok előírásainak megfelelően a tulajdonos (bérelő) köteles gondoskodni.

(2) A felújítást az óvóhely állapota által megkívánt időszakban, vagy az óvóhelyet magában foglaló épületrész felújításakor kell elvégezni.

(3) Ha az óvóhelyet magában foglaló épület felújítása szakaszosan történik, úgy az óvóhely felújítását az épületrész főszerkezetei 2/3-ad részének felújítása időszakában kell elvégezni.

(4) Szakaszos felújításra kerülő főszerkezet óvóhelyet érintő részeit az óvóhelyi előírások szerint kell felújítani.

(5) Új óvóhely építését és a meglévő felújítását az óvóhelyekre vonatkozó hatályos műszaki előírások (tervezési, méretezési szabályok, szabványok stb.) és a polgári védelmi előírások szerint kell végezni.

(6) Az óvóhelyek karbantartására vonatkozó részletes előírásokat a rendelet melléklete tartalmazza.

5. § (1) Az óvóhely rendeltetésétől eltérő célra csak ideiglenes jelleggel és csak az e rendeletben meghatározott feltételek szerint hasznosítható (használható, adható bérbe) azzal a további feltétellel, hogy szükség esetén 24 órán belül helyreállítható legyen az óvóhely rendeltetésének megfelelő használat, továbbá az ideiglenes hasznosítás ne rongálja vagy veszélyeztesse az óvóhely védőképességét és állapotát.

(2) Az óvóhely hasznosításához (bérbe-, albérletbe adásához) és cseréjéhez, valamint a hasznosítási cél megváltoztatásához a területileg illetékes körzeti (fővárosi, kerületi) polgári védelmi parancsnokság (a továbbiakban: polgári védelmi parancsnokság) előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

(3) A hasznosítási megállapodásnak, bérleti szerződésnek (a továbbiakban: megállapodás) tartalmaznia kell a polgári védelmi parancsnokság (2) bekezdés szerinti hozzájárulásában előírt eseti feltételeit, továbbá az alábbi rendelkezést:

»A használó (bérelő) tudomásul veszi, hogy az óvóhely rendeltetésszerű használatának szükségessége esetén – erre vonatkozó felhívás, közlemény vagy felmondás alapján – köteles az óvóhelyet 24 órán belül kártalanítás nélkül óvóhelyi használatra alkalmas állapotban a tulajdonosnak (bérbeadónak) átadni. Ellenkező esetben az óvóhely a használó (bérelő) költségére és veszélyére kiüríthető.«

(4) A megállapodást írásba kell foglalni. Ezen megállapodás 1 példányát és mellékleteit a polgári védelmi parancsnokság részére meg kell küldeni. A megállapodás megkötésekor, illetve az óvóhely használatra való átadásakor és ezen jogviszony megszűnésekor jegyzőkönyvben rögzíteni szükséges az óvóhely és annak berendezései, fel-

szerelései megnevezését, mennyiségét, állapotát, használhatóságát. A jegyzőkönyv, valamint az (5) bekezdésben és a rendelet mellékletében foglaltak a megállapodás mellékletét képezik.

(5) A használatba adás feltétele, hogy az óvóhelyen

a) tűz- és robbanásveszéllyel, nagyfokú páráképződéssel vagy nedvesedéssel, továbbá az óvóhely szerkezeti elemeire maradandó káros hatással járó és szennyeződést okozó tevékenység nem folytatható;

b) csak csomagolt és darabos áru helyezhető el, ömlesztett áru nem tárolható;

c) a bejáratot, továbbá a vészkijáratot és a gépészeti berendezésekhez vezető utat szabadon kell hagyni;

d) a használó (bérelő) gondoskodni köteles a rendszeres, szakszerű és szükséges – e rendelet mellékletében részletezett – karbantartásról, továbbá adatainak (név, lakcím/telephely, telefon stb.) az óvóhely bejáratánál (kívül) való feltüntetéséről.

(6) Az óvóhelyen a hasznosítási cél érdekében kizárólag olyan átalakítás, építés, szerelés stb. végezhető, melyhez a megyei, fővárosi polgári védelmi parancsnokság hozzájárul.

6. § A megállapodás kártalanítás nélkül felmondható, ha az óvóhelyet a használó (bérelő) nem a szerződésben vagy a mellékleteiben foglalt feltételeknek megfelelően használja, illetve azokat felhívásra sem teljesíti.

7. § Önkormányzati tulajdonban lévő óvóhely(ek) hasznosításából származó bevétel elsődlegesen az önkormányzati tulajdonú óvóhelyállomány fenntartásának fedezetét szolgálja.”

III.

Az indítványok nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az R. megalkotására felhatalmazást adó kormányrendelet alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése alkotmányellenessé teszi-e a támadott R.-t, sérül-e ezáltal a jogállamiság részét képező jogbiztonság és a jogalkotás rendje.

Jelen eljárása során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány által hivatkozott 2/1996. (II. 9.) AB határozat által megsemmisített, az R. megalkotására felhatalmazást adó, a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet alkotmányellenességét a 18/1995. (III. 28.) AB határozat (ABH 1995, 93.) állapította meg. Az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság nem tartalmi, hanem jogforrástani okból állapította meg, nevezetesen amiatt, hogy a Kormány a honvédelemről szóló – akkor hatályos – 1993. évi CX. törvény rendelkezéseivel ellentétben a honvédelmi miniszteri felügyelet helyett a belügyminiszter felügyelete alá helyezte a polgári védelmet. [A megsemmisítést egyébként azért csak a 2/1996. (II. 9.) AB határozat mondta ki, mivel az alkotmányellenesség meg-

szüntethetősége érdekében az alkotmányellenes rendelkezések megsemmisítésére irányuló eljárást az Alkotmánybíróság 1995. december 31-ig felfüggesztette.] Az R. megalkotására felhatalmazást adó kormányrendeletet tehát az Alkotmánybíróság nem tartalmi alkotmányellenesség miatt semmisítette meg. Megállapította ugyanakkor a hivatkozott határozat azt is, hogy a polgári védelmi kötelezettség is a honvédelmi kötelezettség fogalmi körébe tartozik, és ebből következőleg a polgári védelmi kötelezettségre vonatkozó szabályok megalkotása az Országgyűlés hatáskörébe, törvényhozási útra tartozik. (ABH 1995, 95.)

Az Alkotmánybíróság 507/B/1995. AB határozatában az alábbiakat állapította meg: „Önmagában az, hogy kormányrendelet meghozatalára felhatalmazást adó törvényszakaszt a törvényhozó hatályon kívül helyezte, a kormányrendeletet nem teszi alkotmányellenessé. Ahhoz ugyanis, hogy a jogszabály felhatalmazás alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett. A felhatalmazást adó jogi norma megszűnt a már alkotmányosan megalkotott végrehajtó szabályt nem teszi alkotmányellenessé.” (ABH 1996, 527, 528.)

Az Alkotmánybíróság – az óvóhelyek létehez és használhatóságához fűződő alkotmányos indokokkal szemben – nem látott okot arra, hogy korábbi gyakorlatától e vonatkozásban eltérjen, ezért az R. egészének az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközése miatti alkotmányellenesség megállapítására, és az R. egészének megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

2. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot, (2) bekezdése pedig a kisajátítás feltételeinek meghatározása mellett lehetőséget teremt annak elvonására is. Az Alkotmány maga nem szól a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságáról, ennek dogmatikáját az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (ABH 1993, 373.), majd ezt követően a 42/2006. (X. 5.) AB határozatban (ABH 2006, 520.) dolgozta ki.

Ez utóbbi határozat a tulajdonhoz való jog korlátozhatóságára vonatkozóan az alábbiakat tartalmazza:

„Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése határozza meg az alapvető jogok korlátozásáról szóló általános szabályt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a 8. § (2) bekezdése alapján alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos [20/1990. (X. 4.) AB határozat ABH 1990, 69, 70–71.]. A korlátozás elbírálásának részletesebben meghatározott alapelve: alapjog korlátozására akkor kerülhet sor, ha másik alapjog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el, feltéve, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog sérelmének súlya megfelelő arányban áll egymással [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A tulajdonjog korlátozása tekintetében is az Alkotmánynak az alapvető jogok korlátozására meghatározott szabályát és az ennek alapján kialakult alkotmánybíróági gyakorlatot kell alkalmazni. Ennek során figyelembe kell azonban venni az Alkotmánynak a tulajdonjogról szóló 13. §-ából származó sajátosságokat is. Ilyen sajátosság az, hogy a 13. § (2) bekezdése a tulajdonjog teljes elvonásánál a közérdeket jelöli meg egyik feltételként. Erre tekintettel a tulajdonjog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség.

A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrétan ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse.

A vizsgálat másik szempontja itt is – az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján – az arányosság. Az arányosság tekintetében a tulajdonhoz való jog Alkotmányban meghatározott szabályából nem származik sajátos követelmény. Ezért az arányosság általános vizsgálati mércéje alkalmazandó: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.” (ABH 2006, 528–529.)

Az R. indítványok által támadott rendelkezéseit illetően – a fenti határozatban rögzítetteket is szem előtt tartva – az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

Az R. 1. § (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya kiterjed a polgári védelem céljára szolgáló és a polgári védelem által a 32/1977. (XII. 31.) ÉVM rendelet szerint nyilvántartott minden életvédelmi létesítményre (a továbbiakban: óvóhely). A hivatkozott ÉVM rendelet az életvédelmi létesítmények egységes nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 37/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.1.) 9. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte, saját hatályát pedig az alábbiakban határozta meg:

„1. § E rendelet hatálya kiterjed

a) a tulajdoni jogviszonytól, a befogadóképességtől, a védőképesség minősítésétől függetlenül a lakosság, a munkahelyen dolgozók, az anyagi javak és a kulturális értékek védelmére kijelölt létesítményekre;

b) a metró védelmi szakaszaira;

c) az élet, az anyagi javak és a kulturális értékek védelme érdekében legalább romteher viselésére alkalmas, illetve alkalmassá tehető mélyépítésű vagy térszintközeli pincék, terek, föld alatti tárolóterekre;

d) azon létesítményekre, amelyet a védelmi célok elérése, a lakosság, a nemzeti értékek megmentése érdekében a polgármester – a polgári védelmi, valamint az illetékes szakhatóságokkal egyetértésben – e célra kijelöl;

e) az I. fokú építésügyi hatóságnál bejelentett, újonnan létesített védőlétesítményre.”

Az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszköz-ellátás, a lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályairól szóló 60/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormr.2.) 6. § (1) bekezdése értelmében a polgármester az óvóhelyi védelmi feladatokra történő felkészülés során

a) a település polgári védelmi besorolásának megfelelően határozatban kijelöli az életvédelmi létesítményeket;

b) gondoskodik az önkormányzati tulajdonban lévő életvédelmi létesítmények fenntartásáról;

c) ellenőrzi – a (2) bekezdésben foglaltak szerint kijelölt létesítmények kivételével – az életvédelmi létesítmények fenntartására és használatára vonatkozó szabályok betartását.

A (2) szerint a megyei (fővárosi) önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanban és az általa fenntartott intézményben életvédelmi létesítményt a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester (a továbbiakban együtt: a megyei közgyűlés elnöke) jelöl ki, és tart fenn.

Az R. 2. §-a szerint építendő új vagy már meglévő építményeknél óvóhelyet – tekintet nélkül annak épület alatti vagy beépítetlen szabad területen lévő elhelyezésére – tervezni és kivitelezni akkor kell, ha az óvóhely megépítését

a) a megyei (fővárosi) polgári védelmi parancsnokság javaslata alapján a megyei közgyűlés elnöke, fővárosban a főpolgármester elrendeli, vagy

b) az építető önként vállalja.

A Kormr.1., a Kormr.2. és az R. idézett rendelkezései alapján tehát az R.-nek az indítványok által támadott szabályai olyan ingatlanokra vonatkoznak, amelyeket – főszabályként – a polgármester határozatában életvédelmi létesítményként (óvóhelyként) kijelölt [Kormr.2. 6. § (1) bekezdés a) pont]. A határozat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. § (1) bekezdése alapján bíróság előtt megtámadható.

Az R. támadott rendelkezéseinek alkotmányossága csakis az érintett helyiségek életvédelmi létesítménnyé minősítésével összefüggésben vizsgálható. Az R. 4. §-ának rendelkezései általános karbantartási és a felújításra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek jelentős része külön előírás nélkül is hozzátartozik egy ingatlan rendeltetésszerű, tulajdonosi állagmegóvásához (szellőztetés, meszelés, mázolás, nyílászárók karbantartása stb.). Kötelezettségként való előírásuk pusztán abból a körülményből fakad, hogy az adott helyiség óvóhelynek minősül. [Tartalmilag hasonló, és általános kötelezettséget egyébként az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény is tartalmaz, amennyiben az 54. § (2) bekezdése szerint a tulajdonos köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, és a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni.] Az R. 5. és 6. §-ában foglalt előírások az óvóhelyé mi-

nősített helyiségek ezen jellegétől eltérő hasznosítására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak (a polgári védelmi parancsnokság előzetes hozzájárulása a hasznosításhoz, a hasznosítási megállapodás kötelező tartalma, a hasznosítás feltételei, a megállapodás felmondása stb.). Mindezen előírások oka és indoka az a körülmény, hogy az adott ingatlanrészt a korábbiakban már életvédelmi létesítménnyé (óvóhelyé) nyilvánították, már részei az „óvóhelyállomány”-nak.

Az R. 7. §-a az önkormányzati tulajdonban lévő óvóhelyek hasznosításából származó bevételek felhasználásáról rendelkezik, amennyiben kimondja, hogy ez elsősorban az önkormányzati óvóhelyállomány fenntartásának fedezetét szolgálja. Ez az előírás megintcsak ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy az önkormányzat tulajdonában álló helyiséget korábban már óvóhelyé nyilvánították.

Mindezekből következően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a tulajdonhoz való jog speciális szabályozását, ennek szükségességét és lehetőségét az óvóhelyé nyilvánítás ténye teremti meg.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Htv.) a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség szabályozása körében kimondja, hogy ha a honvédelem érdeke más módon nem vagy nem megfelelő időben, illetve csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani többek között a polgári védelmi feladatok ellátását. A felsorolt feladatok teljesítése érdekében már a honvédelmi felkészülés békeidőszakában elrendelhető a szolgálatra kötelezettek részére a honvédelmi célból igénybevételre kijelölt ingatlanok adataiban történt változások bejelentése, valamint igénybevételre alkalmas állapotban való tartása. (Htv. 35. §) A Htv. 37. §-a sorolja fel az igénybevételt elrendelő hatóságokat, valamint 40. §-a rendelkezik a kártalanításról is. Eszerint a szolgáltatás teljesítése miatt felmerült vagyoni hátrányért – a törvényben meghatározott esetek kivételével – kártalanítás jár. Nem jár azonban kártalanítás abban az esetben, ha az igénybevétel nem akadályozta a szolgáltatás tárgyának rendeltetésszerű használatát. [40. § (1) bekezdés és (3) bekezdés a) pontja.]

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az óvóhelykénti kijelöléssel együtt járó tulajdoni korlátozás alapját a Htv. hivatkozott rendelkezései, tehát törvényi szabályozás teremti meg. A szabályozás rendeleti szintjét illetően utal az Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban megfogalmazott álláspontjára. Eszerint nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. (ABH 1991, 297, 300.) A fentiek szerint az alapjogi korlátozás rendeleti szintű szabályozása

miatti alkotmányellenességre hivatkozó indítványt a rendelkező rész szerint elutasította.

Az indítványok által támadott rendelkezések az életvédelmi létesítményként (óvóhely) történt kijelölés konzekvenciáit, részletszabályait tartalmazzák. A tulajdonosi állammegóvás körébe tartozó egyes tevékenységek kötelezettséggé váló előírása kétségtelenül a tulajdonosi jogállás korlátozását jelenti. Ez a korlátozás azonban egyrészt az óvóhelyként kijelölt helyiségek bármikori használhatóságához fűződő közérdekből fakad, másrészt pedig az állam életvédelmi kötelezettségének (a rendkívüli, háborús helyzethez kapcsolódó) megvalósítását szolgálja (szükségesség). A rendes gazdálkodás körébe tartozó tulajdonosi magatartás kötelezettséggé történő meghatározása pedig az elérni kívánt célhoz (feladathoz) képest aránytalan korlátozásnak semmiképp sem tekinthető. Ebben az összefüggésben és önmagukban tehát a támadott rendelkezések nem jelentik a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat az R. 4–7. §-ai vonatkozásában elutasította.

3. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az R. támadott szabályai alkotmányellenességének megállapítását amiatt utasította el, hogy a speciális szabályozás igényét az óvóhelyként történő kijelölés eredményezi, a szoros összefüggés okán – gyakorlatának megfelelően – vizsgálatát kiterjesztette ennek jogszabályi hátterére is. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.]

A vonatkozó szabályozást áttekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az óvóhelyként történő kijelölésre pusztán a Kormr.1. és a Kormr.2. valamint az R. – a jelen határozat 2. pontjában már hivatkozott – szabályai tartalmaznak rendelkezéseket. Ezek szerint az életvédelmi létesítmények egységes nyilvántartási és adatszolgáltatási rendje kiterjed többek között az élet, az anyagi javak és a kulturális értékek védelme érdekében legalább romteher viselésére alkalmas, illetve alkalmassá tehető mélyépítésű vagy térszintközeli pincékre, terekre, föld alatti tárolóterekre, továbbá azon létesítményekre, amelyet a védelmi célok elérése, a lakosság, a nemzeti értékek megmentése érdekében a polgármester – a polgári védelmi, valamint az illetékes szakhatóságokkal egyetértésben – e célra kijelöl [Kormr.1. 1. § c) és d) pontja]. A Kormr.2. a polgármester feladatává teszi, hogy az óvóhelyi védelmi feladatokra történő felkészülés során a település polgári védelmi besorolásának megfelelően határozatban jelölje ki az életvédelmi létesítményeket [6. § (1) bekezdés a) pontja]. Végezetül az R. 2. §-a szerint építendő új vagy már meglévő építményeknél óvóhelyet tervezni és kivitelezni akkor kell, ha az óvóhely megépítését a megyei (fővárosi) polgári védelmi parancsnokság javaslata alapján a megyei közgyűlés

elnöke, fővárosban a főpolgármester elrendeli, vagy az építető önként vállalja.

4. A Htv. már hivatkozott 35. § (2) bekezdés a) pontja is „honvédelmi célból igénybevételre kijelölt ingatlanok”-ról beszél, vagyis a kijelölést, a „kijelöltséget” adott-nak, megtörténtnek tekint. A Kormr.1. hivatkozott szabályában meghatározott kritériumok csak a nyilvántartásra és bejelentésre vonatkoznak, tehát a rendelet hatálya alá tartozó ingatlanok tekintetében pusztán egy kataszter felállításáról rendelkezik. A Kormr.1. 1. § a) és d) pontjai is a védelemre „kijelölt” létesítményekről szólnak, vagyis – a Htv. hivatkozott rendelkezéséhez hasonlóan – a kijelöltséget már jogerős határozattal elrendelt tényként kezelik. A Kormr.1. szabályai a nyilvántartás és a bejelentés hatálya alá tartozó létesítmények körét határozzák meg, amely körön belül csak egy szűkebb csoportot képeznek a védelemre már kijelölt létesítmények. A Kormr.2. pedig pusztán annyit mond, hogy az életvédelmi létesítményeket a polgármester jelöli ki. A szóba jöhető rendelkezések nem tartalmaznak egyértelmű, az alkotmányossági követelményeket kielégítő szabályozást arra vonatkozóan, hogy az óvóhelykénti kijelölés milyen szempontok, milyen kritériumok alapján történik.

Az óvóhelykénti kijelölés kritériumainak hiánya több vonatkozásban is alkotmányellenes helyzetet teremt. Hiányoznak egyrészt azok a jogszabályi keretek, amelyekre alapítva a polgármester kijelölő határozatát meghozza, és ezen keretek hiánya mindenek előtt a jogbiztonság hiányát eredményezi. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság részét képező jogbiztonság alkotmányi követelményének egyes tartalmi elemeit több korábbi határozatában vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság alapvető ismérve a jogbiztonság, amely nemcsak „az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is” (ABH 1992, 59, 65.). A jogintézmények kiszámítható működésének a jogbiztonságból fakadó jogállami követelményét az Alkotmánybíróság más határozataiban is megerősítette [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.; 33/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 352, 358.]. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy: „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.]. Az egyes ingatlanok, vagy ingatlanrészek óvóhelykénti kijelölésére vonatkozó feltételek jogszabályi meghatározásának hiánya tehát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét előidéző helyzetet eredményez.

A polgármester kijelölő határozata a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálya alá tartozik, így az a törvény 109–111. §-ai alapján – jogszabálysértésre hivatkozva – bíróság előtt megtámadható. Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában megállapította, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. (ABH 1997, 263.) A polgármesteri határozat alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések hiányában azonban a határozat jogszabálysértő voltára való hivatkozás értelmezhetetlen, így ennek következtében az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott bírósághoz fordulás jogának sérelmét eredményező helyzet áll elő.

Jelen határozat 2. pontjában az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányosságát az adott helyiségek óvóhelyé nyilvánításának függvényében vizsgálta, és megállapította, hogy a már óvóhelyé nyilvánított helyiségek tekintetében azok nem eredményezik a tulajdonhoz való jog alkotmányellenes korlátozását. Az óvóhelyé nyilvánítás ténye azonban kétségtelenül érinti a tulajdonhoz való jogot mindazon kötelezettségek tekintetében, amelyek az óvóhelyé nyilvánítás következtében a tulajdonost terhelik. Maga az óvóhelyé nyilvánítás az, ami mindenképp korlátozza a tulajdonjogot (még ha ennek szükségessége elsősorban az állam életvédelmi kötelezettségéből fakadóan aligha vitatható). A jogszabályi feltételek hiányában azonban ennek alkotmányossági vizsgálatára nincsen lehetőség, következésképp a szabályozás hiányossága a tulajdonhoz való jog sérelmét is előidéző helyzetet eredményez.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Az Abtv. 49. §-a alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az említett törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállni [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.].

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségét konkrét jogszabályi felhatalmazás hiányában is köteles teljesíteni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak következtében állt elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és

ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének a lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.].

Az Alkotmánybíróság akkor is mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, ha az alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos sértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.].

A szabályozás hiányos tartalmából eredő alkotmányos sértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán kell, hogy alapuljon [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Mindezek alapján – korábbi, idézett gyakorlatának megfelelően – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó alkotmányellenes helyzetet teremtett azáltal, hogy nem határozta meg valamely ingatlanrész (helyiség) óvóhelyként való kijelölésének kritériumait. A jogalkotói mulasztás folytán előállt helyzet sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét, a 13. §-ban szabályozott tulajdonhoz való jogot, valamint az 57. § (1) bekezdésében írt bírósághoz fordulás jogát.

5. Egyik indítványozó alkotmányi hivatkozás nélkül az R., felülvizsgálatát kéri „különös tekintettel annak 4. §-ára és mellékletére azzal a céllal, hogy az óvóhelyek javítási, karbantartási, felújítási költségei ne a tulajdonosokat terheljék, hanem önkormányzati feladatok legyenek”.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítvány ezen része e követelményeknek nem felelt meg, így az Ügyrend 29. § d) pontja alapján az Alkotmánybíróság az indítványnak ezt a részét, mint érdemi elbírálásra alkalmatlant visszautasította.

Ugyanezen indítványozó kéri továbbá „az illetékes szakminisztériummal olyan módszertant kidolgoztatni, melynek kritériumai alapján egyértelműen megállapítható, hogy milyen (állapotú) helyiségeket lehet egyáltalán óvóhelynek nevezni.”

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Az indítványozó kérelmének teljesítése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. §-ának b) pontja alapján az indítványt ezen részében visszautasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 781/B/2001.

Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indoklásával. A határozat szerint alkotmányellenes helyzetet teremtett, hogy a jogalkotó nem határozta meg valamely ingatlanrész óvóhelyként való kijelölésének szabályait.

Álláspontom szerint az R.-rel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség nem állapítható meg, ezért ennek hivatalból történő kimondását mellőzném.

Az óvóhely kijelölésének lényeges jogszabályi alapja különböző jogszabályokban biztosított.

Az óvóhely fogalmát a Kormr.2. 1. § c) pontja mint céljának megfelelően kiépített vagy átalakítható műszaki létesítményt határozza meg, amely határoló szerkezete, berendezése, felszerelése és műtárgyai révén meghatározott szintű védelmet nyújt a támadófégyverek és katasztrófák hatásai ellen.

A tűzvédelem és a polgári védelem műszaki követelményeinek megállapításáról szóló 2/2002. (I. 23.) BM rendelet „Polgári védelmi műszaki követelmények óvóhelyi berendezések” című 6. számú mellékletének I–IX. fejezete foglalja össze az óvóhelyekkel szemben támasztott műszaki követelményeket.

Az óvóhelykénti kijelölés alapját a Hvt. teremti meg. A Hvt. 35. § (1) bekezdés d) pontja tartalmazza, hogy ha a honvédelem érdeke más módon nem elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételével kell biztosítani a polgári védelmi feladatok ellátását. Ennek keretében a Hvt. 37. § (5) bekezdés a) pontja szerint illetékességi területén a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester, valamint a polgármester elrendelheti a közigazgatás működéséhez és a lakosság polgári védelméhez, ellátásához szükséges szolgáltatások teljesítését. A Hvt.-hez fűzött indoklás ki-

emeli, hogy a polgári védelemre vonatkozó jogszabályok rendelkezései szerint a polgári védelem a honvédelem körébe tartozik, annak szerves része.

A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 4. § e) pontja polgári védelmi feladatként határozza meg az óvóhelyi védelmet. A 9. § (1) bekezdés b) pontja a megyei közgyűlés elnökének, Budapesten a főpolgármester hatáskörébe utalja – illetékességi területén – a lakosság óvóhelyi védelmének szervezését és irányítását. A 10. § (1) bekezdés a) pont szerint a polgármester szervezi és irányítja az óvóhelyi védelmet.

Az igénybevétel eljárási szabályait a Htv. 37. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hvhr.) tartalmazza. Az 56. § (2) bekezdés f) pontja szerint a megyei, fővárosi védelmi bizottság meghatározza a honvédelmi célból igénybevételre kijelölt ingatlanok átadásának előkészítésére vonatkozó követelményeket.

A Kormr.2. 2. § (1) bekezdés b) pontjában a Belügyminisztérium Polgári Védelmi Országos Parancsnokságát, a 3. § (1) bekezdés a) pontjában a megyei (fővárosi) polgári védelmi parancsnokságot jogosítja fel az óvóhelyi védelem tervezésére, szervezésére. A 6. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a polgármester a település polgári védelmi besorolásának megfelelően határozatban kijelöli az életvédelmi létesítményeket, míg a megyei (fővárosi) önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanban és az általa fenntartott intézményben életvédelmi létesítményt a megyei közgyűlés elnöke jelöli ki. A javaslatot az életvédelmi létesítmények létesítésére azonban a 3. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a megyei (fővárosi) védelmi parancsnoksága teszi meg, és a rendelkezés nem szűkíti le a parancsnokság jogkörét az új óvóhelyek létrehozásával kapcsolatos javaslatlételre. Ez áll összhangban a Hvhr. 3. § (2) bekezdésében foglaltakkal, amely felsorolja, hogy a Honvédség mely vezetője jogosult a szolgáltatás igénylésére.

A magántulajdonban lévő ingatlanrész életvédelmi létesítményként való kijelölését az említett jogszabályok értelmében tehát az alapozza meg, hogy a helyiség életvédelmi célra alkalmas legyen, vagy azzá tehető. Azt a kérdést, hogy műszaki szempontból egyaránt alkalmas helyiségek közül melyiket jelöljék ki, nem szükséges és nem is lehetséges jogszabályban meghatározni.

Mindebből következően az ingatlanrész óvóhelyként való kijelölésének szabályai kellően rendezettek, nem állapítható meg olyan részletszabály hiánya, amely alkotmányos jogsérelmet okozna.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Bihari Mihály s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

**Az Alkotmánybíróság
18/2008. (III. 12.) AB
határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján – *dr. Balogh Elemér, dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Kovács Péter és dr. Paczolay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A kifogás benyújtója első ízben 2007. március 27-én kezdeményezett országos népszavazást az alábbi kérdésben:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt gazdasági társasággá történő átalakítását követően ne lehessen privatizálni, hanem maradjon állami tulajdonban?”

Az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatával hitelesítette.

Az Országos Választási Bizottság hitelesítő határozata ellen kifogásokat nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozattal szemben benyújtott kifogásokat a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatával elutasította, és az Országos Választási Bizottság határozatát helybenhagyta. Az aláírásgyűjtő ívet az Országos Választási Iroda vezetője a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (1) bekezdése alapján 2007. június 27-én ellátta hitelesítési záradékkal. A 166/2007. (VII. 18.) OVB határozat indoklásából kitűnően a hitelesített aláírásgyűjtő ívet a kezdeményezők nem vették át, közölték, hogy beadványukat, amiről döntés született visszavonják. Majd ezt követően ismételt hitelesítési eljárást kezdeményeztek ugyanazon kérdésben. A kérdés hitelesítését az OVB a 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatában – az országos népszavazásról szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. § c) pontjára hivatkozással – megtagadta. Ez ellen a ha-

tározat ellen a hitelesítési eljárás kezdeményezője nyújtott be kifogást. Kifogásában arra hivatkozik, hogy a kezdeményezést a hitelesítési eljárást követően tett nyilatkozatukban visszavonták. Az Nsztv. a kezdeményezés visszavonásáról nem rendelkezik, ezért nem vitatható el a kezdeményezők joga arra, hogy kérdés visszavonása után a kérdésben új eljárást kezdeményezzenek. Így az OVB-nek a kérdés hitelesítését megtagadó határozata törvénysértő. A kezdeményezés visszavonását az tette szükségessé, hogy az általuk eredetileg hitelesítésre benyújtott három kérdés akkor éri el a célját, ha azokra egyszerre lehet aláírást gyűjteni, mert „külön-külön a kezdeményezés szándéka kijátszható, illetve az állampolgárok nagy része külön-külön feltéve nem értené azt meg.”

II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

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

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

[Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Nsztv. 10. § d) pontját a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXXII. törvény (a továbbiakban: Nsztvm.)

11. §-a iktatta be, egyúttal az eredeti *d)* pont megjelölése *e)* pontra változott.]

„12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

- a)* a népszavazás megtartásáig, vagy
- b)* a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg
- c)* az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„116. § Az I–X. fejezet, valamint a 89. § (1)–(7) bekezdése, a 99/O. § rendelkezéseit az országos népszavazáson a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

- a)* a választás tisztaságának megóvása, a választási csalás megakadályozása,
- b)* önkéntes részvétel a jelölésben, a választási kampányban, a szavazásban,
- c)* esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d)* jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- e)* jogorvoslat lehetősége és pártatlan elbírálása,
- f)* a választás eredményének gyors és hiteles megállapítása.”

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény

(a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h)* pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

1. Az Alkotmánybíróság alkotmányos rendeltetésére is tekintettel a hitelesítés megtagadása törvényességének elbírálása során nem tekinthet el a hitelesítési eljárás körülményeitől.

A hitelesítési eljárást kezdeményező választópolgár az egészségbiztosítás tárgykörében több kérdést is benyújtott az OVB-hez hitelesítésre.

Első ízben házastársával együtt 2007. március 27-én nyújtott be kérelmet országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére az alábbi kérdésekben:

1. Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon ne vezessék be a mindenki által kötelezően választandó üzleti alapon működő több biztosítós egészségbiztosítást?

2. Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon megmaradjon a szolidaritás elvű, egybiztosítós egészségbiztosítási rendszer?

3. Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt gazdasági társasággá történő átalakítását követően ne lehessen privatizálni, hanem maradjon állami tulajdonban?

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát az 1. sz. kérdést 114/2007. (IV. 18.) OVB határozatával, a 3. sz. kérdést 116/2007. (IV. 18.) OVB határozatával hitelesítette. A 2. kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az OVB a kérdés nem egyértelmű voltára hivatkozva 115/2007. (IV. 18.) OVB határozatában megtagadta.

A kezdeményezők a 2. sz. kérdésben 2007. május 3-án újabb aláírásgyűjtő ívet nyújtottak be hitelesítésre, a kérdést az alábbiak szerint pontosítva:

Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon megmaradjon a szolidaritás elvű egybiztosítós kötelező egészségbiztosítási rendszer a népszavazást követő évtől számított 10 éven át?

Az OVB – a pontosítást figyelembe véve – az aláírásgyűjtő ívet a 146/2007. (V. 31.) OVB határozatával hitelesítette.

Az OVB mindhárom hitelesítő határozata ellen kifogásokat nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a 116/2007. (IV. 18.) OVB határozattal szemben benyújtott kifogásokat a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatával elutasította, és az Országos Választási Bizottság határozatát helybenhagyta. Az aláírásgyűjtő ívet az Országos Választási Iroda vezetője a Ve. 118. § (1) be-

kezdése alapján 2007. június 27-én ellátta hitelesítési záradékkal. A 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatból kitűnően a hitelesített aláírásgyűjtő ívet a kezdeményezők nem vették át, közölték, hogy beadványukat, amiről döntés született visszavonják. Majd ezt követően ismételten hitelesítési eljárást kezdeményeztek ugyanazon kérdésben. A kérdés hitelesítését az OVB 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatában – az Nsztv. 12. § c) pontjára hivatkozással – megtagadta. Ez ellen a határozat ellen a hitelesítési eljárás kezdeményezője nyújtott be kifogást.

A fenti előzmények után ugyanazon kezdeményező 2007. július 2-án újabb kérdésben indított aláírásgyűjtő ív hitelesítése iránti eljárást:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon a jelenlegi egybiztosítós szolidaritás elvű kötelező egészségbiztosítási rendszerben az üzleti biztosítók semmilyen formában ne kapjanak szerepet a népszavazást követő évtől számított 5 éven át?”

Az aláírásgyűjtő ívet és a kérdést az OVB 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatában hitelesítette. Az OVB határozata ellen a biztosítók egyesülete nyújtott be kifogást.

A beadványozó 2007. július 27-én újabb az egészségbiztosítási rendszert érintő kérdést nyújtott be hitelesítésre:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarországon maradjon meg a szolidaritás elvű egybiztosítós kötelező egészségbiztosítási rendszer és abban sem az üzleti biztosítók, sem pedig bármely más típusú pénzügyi, vállalkozói, vagy magántőke ne kaphasson szerepet a népszavazást követő évtől számított 5 éven át?”

Az OVB a kérdés hitelesítését az egyértelműség hiánya miatt 274/2007. (VIII. 23.) OVB határozatában megtagadta. Az OVB határozata ellen határidőn belül nem érkezett kifogás.

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati eljárásban a 146/2007. (V. 31.) OVB határozatot a 8/2008. (I. 24.) AB határozatában, a 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatot 10/2008. (I. 31.) AB határozatában felülvizsgálta és tekintettel az Nsztv. időközben bekövetkezett módosítására megsemmisítette azokat és új eljárásra utasította az OVB-t.

Ezen ügyben benyújtott kifogásában a kezdeményező utalva arra, hogy az OVB 167/2007. (VII. 18.) OVB határozatában összegyűjtötte az általa benyújtott kérdéseket, kifejtette, hogy az újabb és újabb kezdeményezésre az egészségbiztosítás reformjával kapcsolatos politikai tárgyalások során nyilvánosságot kapott és többször módosult megoldási javaslatok adtak okot. Véleménye szerint szándékaikat már az első két kérdés is egyértelműen tükrözte és azok alapján „eldönthető lett volna a rendszer további sorsa”, a „politika manőverezése” miatt volt szükség arra, hogy a népszavazási kezdeményezésük által elérni kívánt cél érdekében további kérdések hitelesítését kezdeményezze. Maga a kezdeményező elismeri, hogy az általa benyújtott kérdések egy része a megváltozott politikai

helyzet miatt már nem alkalmas a népszavazási céljaik elérésére.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak – alkotmányvédelmi funkciójával összhangban – mindekelőtt vizsgálnia kellett azt is, hogy összeegyeztethető-e az országos népszavazás Alkotmányban szabályozott rendeltetésével az eljárás kezdeményezőinek joggyakorlása.

2. Az országos népszavazás rendeltetését, az állam életében betöltött szerepét, gyakorlásának alapvető szabályait is maga az Alkotmány határozza meg. Az Alkotmány 2. §-ában foglalt rendelkezések szerint a Magyar Köztársaság olyan „független, demokratikus jogállam”, amelyben „minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. Az Alkotmány 28/B. §-a alapján országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében az Alkotmánybíróság az Alkotmány e rendelkezésének értelmezése során megállapította, hogy „[a] Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Népszavazás csak az Alkotmány és az alkotmányosan hozott törvények keretei között dönthet az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben.” E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a népszavazás a parlamentáris rendszerben kivételes, a hatalom képviseleti gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplexen jellemezhető. (ABH 1993, 33, 37.)

Az országos népszavazás intézményében megnyilvánuló közvetlen hatalomgyakorlás tehát – amint arra az Nsztv. preambuluma is rámutat – a választópolgároknak „az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviseleti döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában” való részvételével valósul meg.

Az országos népszavazás különböző formái között kiemelkedő szerepe van a választópolgárok kezdeményezésére kötelezően elrendelt népszavazásnak. Az Alkotmánybíróság 52/1997. (X. 14.) AB határozatának (a továbbiakban: Abh.) rendelkező részében megállapította: „az Alkotmány 2. §-ának (2) bekezdésében a népszuverenitás egyik gyakorlási formájaként megjelölt közvetlen hatalomgyakorlást a maga teljességében a 28/C. § (2) bekezdése szerinti – kötelezően elrendelendő – népszavazás valósítja meg. A közvetlen hatalomgyakorlás a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, amely azonban kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.” (ABH 1997, 331.)

A népszavazás ezen esetében a népszavazás eredménye az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján kötelező az Országgyűlésre. Eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés köteles a népszavazásra feltett kérdésnek megfelelő döntést hozni. A választópolgárok által kezdeményezett eredményes ügydöntő népszavazás tehát a törvényhozó hatalom helyébe lépő, azt kiváltó (korlátozó) hatalomgyakorlási forma. A népszavazás tárgyát képező

ügyben „az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kerül”. (ABH 1997, 331, 341.) A választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő népszavazás e rendeltetésére tekintettel egyáltalán nem közömbös, hogy arra milyen kérdésben, illetőleg milyen célból kerül sor. Az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés meghatározza a népszavazási eljárás egész további menetét, csak a hitelesített aláírásgyűjtő íven lehet aláírásokat gyűjteni [Nsztv. 3. § (1) bekezdés], sikeres aláírásgyűjtés esetén az Országgyűlés az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben köteles elrendelni a népszavazást [Nsztv. 13. § (2) bekezdés] és eredményes népszavazás esetén az a kérdés lesz az, amelyben az Országgyűlés köteles lesz döntést hozni [Alkotmány 28/C. § (3) bekezdés]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abh. rendelkező részének II/2–3. pontjában alkotmányos követelményként fogalmazta meg:

„2. Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdésében megjelölt jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság megköveteli, hogy a törvény létesítsen megfelelő jogintézményt a népszavazási kezdeményezés alapjául szánt kérdések előzetes alkotmányossági vizsgálatára.

3. A választópolgároknak a népszavazással kapcsolatos joga az Alkotmányban biztosított politikai alapjog, ezért a népszavazás tárgyában hozott döntés ellen biztosítani kell az Alkotmánybírósághoz irányuló alkotmányossági panasz lehetőségét.” (ABH 1997, 332.)

A határozat indokolásában rámutatott arra, hogy az előzetes alkotmányossági vizsgálat funkciója az, hogy már az aláírásgyűjtés megkezdése előtt feltárja és eldöntse azokat a jogvitákat, amelyek a kérdés népszavazásra bocsáthatósága, illetőleg a kérdés megfogalmazása kapcsán felmerülnek. „Nem szabad ugyanis – sem helyi, sem országos népszavazás keretében – kitenni a választópolgárokat annak, hogy csak utólag, az aláírásgyűjtés befejezése után derüljön ki: azt a kérdést, amelynek népszavazásra bocsátását támogatták, nem a törvény által megkövetelt módon fogalmazták meg, illetőleg a tárgykör valamely okból nem képezheti népszavazás tárgyát.” (ABH 1997, 343.)

Az Abh. nyomán az Országgyűlés újraalkotta a népszavazásra és a népszavazási eljárásra vonatkozó törvényi szabályokat. A hatályos jogban az országos népszavazásra irányuló eljárásra – beleértve a népszavazási eljárás kezdeményezését is – az Nsztv. és a Ve. rendelkezései az irányadók. E jogszabályok funkciója az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog érvényesüléséhez szükséges jogi feltételek biztosítása, az alapjog intézményi garanciáinak megteremtése. Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében szabályozott kötelező népszavazás egyik fontos intézményi garanciája az Nsztv. és a Ve. rendszerében a népszavazás kezdeményezésének alapjául szolgáló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő, népszavazásra bocsátani kívánt kérdés hitelesítése. Az Abh.-ban alkotmányos követelményként megfogalmazott funkciójának megfelelően, a hitelesítési eljárás az aláírásgyűjtés megkezdése előtt nyújt garanciát arra, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátá-

sát aláírásukkal támogató választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható és eredményes népszavazás esetén országgyűlési döntéshozatalra alkalmas legyen, valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét, az aláírások hitelességének ellenőrzését. Az Nsztv. és a Ve. a hitelesítési eljárásnak ezt a garanciális szerepét oly módon biztosítja, hogy meghatározza azokat az eljárási, tartalmi és formai követelményeket, amelyeket az OVB-nek a hitelesítési eljárás és az Alkotmánybíróságnak a jogorvoslat során érvényesítenie kell. Az Nsztv. és a Ve. hitelesítési eljárásra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatban rámutatott arra, hogy „[a] jogalkotó célja a hitelesítési eljárás megteremtésével egyértelműen az volt, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel konkrét jogi garanciákkal stabilizálja az alkotmányos demokráciát.

Az Nsztv. 10. § d) pontjának meghatározásakor a törvényalkotó nem a Ve. konkrétan meghatározott rendelkezésére utal, hanem kifejezésre juttatja, hogy a Ve. egészének rendszerében – a Ve. 3. §-ában foglalt általános alapelvekre is figyelemmel – ítéendő meg a hitelesítésre szánt aláírásgyűjtő ív.” (ABH 2001, 287, 294.)

Erre tekintettel az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívek hitelesítése során az Nsztv. 10. § e) pontja [Az Nsztv. 10. §-ának fent hivatkozott d) pontjának megjelölése az Nsztm. 11. § alapján e) pontra változott.] alapján vizsgálandó az is, hogy a népszavazási eljárás kezdeményezése megfelel-e a Ve. 3. §-ában szabályozott eljárási alapelveknek, ezek között a jöhmiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének.

A választási eljárási alapelvekben megfogalmazott követelmények, így a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése a népszavazási eljárás kezdeményezése során következik magából az Alkotmányból is.

Ez az alapelv szoros összefüggésben van a választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak az alkotmányos rendszerben betöltött kiemelkedő szerepével, alkotmányos rendeltetésével és a hitelesítési eljárásnak a népszavazási eljárásban betöltött szerepével. Amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott a választópolgárok által kezdeményezett ügydöntő országos népszavazás a közvetlen hatalomgyakorlás intézménye, azzal az alkotmányos céllal, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb, s egyben az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyekben a nép, mint a hatalom birtokosa közvetlenül hozzon döntést. A hitelesítési eljárás során kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy a benyújtott kezdeményezés a népszavazás alkotmányos rendeltetésével összhangban van-e. Ezt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában: „(...) csak olyan népszavazási kérdés tekinthető alkotmányosan megengedhetőnek, amely nem áll ellentétben a népszavazásnak az al-

kormányos berendezkedésben betöltött szerepével. (ABK 2007. április, 332, 334.)

A választási alapelvek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítése következik az állam intézményvédelmi funkciójából is. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette, hogy az államot az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén és 70. § (1) bekezdésén alapuló, a népszavazás kezdeményezéséhez és támogatásához fűződő jog megfelelő érvényesülése érdekében intézményvédelmi kötelezettség terheli. „Az intézményvédelem alkotmányos követelménye (mérceje) nem a szükségesség és az arányosság, hanem a mindenkorai intézmény alkotmányos feladatai megvalósításához igazodik.” (Abh. ABH 1997, 331, 344.). Mivel a választópolgárok kezdeményezésére indult ügydöntő népszavazás kezdeményezése 200 ezer választópolgár joga, valójában kollektív jog, az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítése során biztosítani kell, hogy a kérdést támogató választópolgárok jogai ne csorbuljanak. Az intézményvédelmi kötelezettség mellett a választási eljárási alapelvek érvényesítése az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság érvényesülését is szolgálja. Az Alkotmánybíróság a 32/2001. (VII. 11.) AB határozatában a jogbiztonság garanciájaként értelmezte a választási alapelveket. (ABH 2001, 287, 295.)

A választási alapelvek közül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének érvényesítését különösen indokoltá teszi az, hogy az OVB és az Alkotmánybíróság napjainkban új helyzettel szembesült az országos népszavazási kezdeményezésekkel kapcsolatosan. Az elmúlt időszakban népszavazásra irányuló kérdések soha nem látott tömegét nyújtották be hitelesítésre az OVB-hez. [Az OVB 2006. októbere és 2008. január 30-a között 465 határozatot hozott aláírásgyűjtő ív, illetőleg kérdés hitelesítése tárgyában. Ebből 148 határozatot támadtak meg az Alkotmánybíróság előtt 285 kifogással. A benyújtott kérelmek közül az OVB 61 kérelmet talált teljesíthetőnek. A hitelesített aláírásgyűjtő ívek közül 3 ügyben került sor a népszavazás elrendelésére és egy ügyben indult meg az aláírásgyűjtés. A megelőző években a népszavazási kezdeményezések száma – bár fokozatosan növekvő tendenciát mutatott (2001-ben 11, 2002-ben 18, 2003-ban 33, 2004-ben 21, 2005-ben 45 OVB határozat született aláírásgyűjtő ívek hitelesítése tárgyában) – meg sem közelítette az elmúlt időszakban indult eljárások számát.] A kezdeményezések nagy száma mellett új jelenség az is, hogy a kezdeményezők egy időben vagy rövid időközön belül azonos tárgykörben azonos, hasonló vagy éppen ellentétes tartalmú kérdésekben nyújtottak be aláírásgyűjtő íveket hitelesítésre, ezáltal zavaró befolyást gyakorolva más kezdeményezések alapján indult eljárásokra. Számos esetben az aláírásgyűjtés – tehát a népszavazás kezdeményezésének – valódi szándéka nélkül kezdeményeztek hitelesítési eljárást. A benyújtott aláírásgyűjtő íveken több „komolytalan”, a népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes kérdés került megfogalmazásra. Ez a helyzet

felkészületlenül érte mind a jogalkotást, mind a jogalkalmazást. Az Alkotmánybíróság több alkalommal állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Nsztv.-nek a hitelesítési eljárást szabályozó rendelkezéseivel szemben [27/2007. (V. 17.) AB határozat, ABK 2007. május, 387.; 100/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1216.]. A jogalkotástól azonban nem várható, hogy minden új helyzetben felmerülő visszaélés-szerű eset megítélésére alkalmas tételes szabályokat alkosson, a jogalkalmazó feladata, hogy adott esetben a jogszabályok értelmezésével, a törvényben alapelveként szabályozott követelmények érvényesítésével döntsön a konkrét ügyekben benyújtott aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesíthetőségéről.

3. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapjával összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 2. § (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] törvény biztosítja a személyeknek az őket megillető jogok szabad gyakorlását, e jogok társadalmi rendeltetésének megfelelően”.

Az 5. § (1)–(2) bekezdése pedig a következőképpen rendelkezik:

„(1) A törvény tiltja a joggal való visszaélést.

(2) 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 csorbitására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne.”

A polgári jog e szabályai tehát a joggal való visszaélés tilalmával összefüggésben, keret jelleggel rendelkeznek a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményéről, a bírói gyakorlatra bízva az alanyi jogok gyakorlásának esetről esetre történő rendeltetésellenessé minősítését. Hasonló értelemben használják a joggal való visszaélés tilalmát más törvények is [pl. a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 5. § (3) bekezdése, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 30. § (3) bekezdése].

A joggal való visszaélés tilalmának elvével kapcsolatosan a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét közjogi összefüggésben alkalmazta utólagos normakontrollra irányuló eljárásaiban az Alkotmánybíróság is.

Az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, az

egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. Így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. E határozatában a jogalkotói hatalommal való visszaélés kapcsán kimondta azt is, hogy „mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. § (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”. (ABH 1998, 240, 245–246.)

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a joggal való visszaélés tilalmának közjogi alkalmazása során valamely jogintézmény nem rendeltetésszerű alkalmazását tekintette a tilalom megsértésének [pl. 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 240.; 29/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 316.; 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABK 2007. február, 88, 91.].

Más törvények nem a joggal való visszaélés tényállási elemeként fogalmazzák meg, hanem közvetlenül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét határozzák meg alapelveként. Így az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„2. § (1) Az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetészerűen kell gyakorolni. Az adótörvények alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben foglalt rendelkezések megkerülése.”

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 4. §-a kimondja:

„4. § (1) Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni.

(2) A jog gyakorlása különösen akkor nem rendeltetészerű, ha az mások jogos érdekének csorbitására, érdekérvényesítési lehetőségének korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul, vagy erre vezet.

(3) A rendeltetésellenes joggyakorlás hátrányos következményeit megfelelően orvosolni kell.”

A rendeltetésszerű joggyakorlásnak ez a követelménye érvényesül minden foglalkoztatási jogviszonyban vagy úgy, hogy a foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvény alkalmazni rendeli az Mt. e szabályát (lásd a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény), vagy úgy, hogy a foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvény az Mt. 4. §-ához hasonlóan szabályozza a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét (lásd a fegyveres erők hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 5. §-a, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény).

Megfogalmazza a rendeltetészerű joggyakorlás követelményét a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 11. § (7) bekezdése is:

„(7) Az e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetészerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetészerűnek, ha az az e törvényben és a szakképzésről szóló törvényben, illetve az e törvények végrehajtására kiadott jogszabályokban biztosított jogok csorbitására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékozódási jog korlátozására irányul, vagy erre vezet. A rendeltetésellenes joggyakorlást haladéktalanul meg kell szüntetni, és hátrányos következményeit – az e törvényben, illetve a szakképzésről szóló törvényben szabályozott eljárás keretében – orvosolni kell. Az eljárásban a gyermek, tanuló javára kell dönteni, ha a tényállás nem tisztázható megnyugtatóan.”

Az idézett törvényi rendelkezések, azok példaszzerű utalásai alapján megállapítható, hogy a jogalkotó nem határoz meg részletes kritériumokat a rendeltetésellenes joggyakorlás, a joggal való visszaélés megállapításához, a jogalkalmazóra bízva annak megítélését, hogy a konkrét esetben rendeltetésének megfelelően gyakorolta-e jogát a jogosult. A rendeltetésellenességnek, illetőleg a joggal való visszaélésnek példálózóan meghatározott esetei arra utalnak, hogy a rendeltetésellenes joggyakorlás megállapítására akkor kerüljön sor, ha annak valamilyen hátrányos következménye van [pl. mások jogainak korlátozása, csorbitása stb.].

A rendeltetészerű joggyakorlás követelményét alapelveként meghatározó törvények sorába illeszkedik a Ve. is, amikor úgy rendelkezik, hogy a választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk a 3. §-ban szabályozott alapelveket, köztük a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás elvét. A rendeltetésű joggyakorlás követelménye a Ve. rendszerében a választási eljárás alapelve. Tekintettel arra, hogy a Ve. hatálya a 2. §-ban foglaltaknak megfelelően kiterjed az országos népszavazási eljárásra is, a választási eljárás alapelvei az országos népszavazásra irányuló eljárásban is alkalmazandók. A választási eljárás alapelvei, köztük a rendeltetésű joggyakorlás követelménye kiterjed a választási eljárások minden szakaszára és az eljárások minden résztvevőjére. Így irányadó az országos népszavazási eljárás minden szakaszára az aláírás-gyűjtő ív hitelesítésre való benyújtásától a népszavazás eredményének megállapításáig, és az eljárás minden résztvevőjének az eljárására. Az eljárás kezdeményezői, a népszavazási kezdeményezést aláírásukkal támogatók, a népszavazási eljárásban jogorvoslattal élők, a népszavazásban részt vevő választópolgárok, a választási szervek és a jogorvoslatok elbírálására jogosult más szervek egyaránt a

jogban meghatározott rendeltetésüknek megfelelő célból jogosultak jogaik gyakorlására.

4. Az Alkotmánybíróságnak az Abh.-ban kifejtett álláspontja szerint az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján a népszavazáshoz való jog olyan politikai alapjog, amely kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre. (ABH 1997, 331, 343–344.) Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján tehát népszavazási eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése a népszavazáshoz való jog gyakorlásának részjogosítványa, amely önmagában is alanyi jog. A választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárás az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre való benyújtásával indul. A népszavazási eljárás kezdeményezése, az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés – amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott – a választópolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásnak döntő eleme. A választópolgárokat a hitelesítési eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése tekintetében megillető alanyi jogosultság célja, rendeltetése a népszavazási eljárás elindítása. E jog gyakorlása akkor tekinthető rendeltetésszerűnek, ha a kezdeményezés összhangban áll az országos népszavazás intézményének az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében meghatározott rendeltetésével. A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a hitelesítési eljárás kezdeményezése során azt jelenti, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezőjének az országos népszavazás alkotmányos rendeltetésére, a közvetlen hatalomgyakorlás kivételességére, az állam életében betöltött szerepére és súlyára tekintettel kell eljárnia. Felelősségteljesen, annak tudatában kell benyújtania kezdeményezését, hogy az általa „útjára indított” népszavazási eljárás állásfoglalásra készíti az ország valamennyi választópolgárát, és annak eredményeként az Országgyűlést kötelező döntés születik, amely országgyűlési döntéssé, törvénnyé válva hosszabb távon meghatározza a polgárok jogait, kötelezettségeit, befolyásolja a társadalom életét.

A kezdeményezés rendeltetésszerűségét, mindenek előtt az Alkotmánynak a népszavazási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései, illetőleg a hitelesítési eljárás jogszabályban rögzített szabályai hivatottak biztosítani. Az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése, 28/C. § (5) bekezdése, az Nsztv. 10., 12–13. §-ai és a Ve. 118. §-a tételesen meghatározza az aláírásgyűjtő ívvel és a kérdéssel szemben támasztott azon követelményeket, amelyek a népszavazási eljárás kezdeményezésére irányuló jogosultság gyakorlásának korlátait meghatározzák. A népszavazási eljárás kezdeményezéséhez való jogosultság gyakorlása, ha a népszavazási eljárás szándékával benyújtott aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés megfelel az Alkotmány és a vonatkozó törvényi előírásoknak, általában jogszerűnek és egyben rendeltetésszerűnek tekinthető. Azonban a jog formális előírásainak megfelelő kezdeményezés is jogellenessé válik akkor, ha az OVB a konkrét tényállások vizsgálata során [pl. a benyújtott kezdeménye-

zés (kezdeményezések) elemzése, a kezdeményező eljárása, nyilatkozatai, a kérdés megfogalmazása alapján] olyan körülményeket tár fel, amelyek azt bizonyítják, hogy a hitelesítési eljárás kezdeményezője nem a népszavazás alkotmányos rendeltetésének megfelelően élt jogával.

A Ve. – ellentétben a fent idézett törvényi rendelkezésekkel – nem tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy mely esetekben sérül a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, nem ad még példálózó eligazítást sem a tekintetben, hogy a jognak a rendeltetésével ellentétes célra irányuló gyakorlása mikor valósít meg joggal való visszaélést, illetőleg mely esetekben tekinthető rendeltetésellenes joggyakorlásnak. A Ve. a jogalkalmazóra bízta ennek megítélését.

A rendeltetésellenes joggyakorlás kritériumai minden esetre általánosan alkalmazható jelleggel nem meghatározhatók.

Az OVB, illetőleg a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság esetről esetre, a konkrét ügy összes körülményeinek vizsgálata alapján állapíthatja meg azokat a választópolgári magatartásokat, amelyek a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményével ellentétesek. A joggyakorlás rendeltetésszerűségének vizsgálata nem idegen az OVB gyakorlatától. Az OVB választási eljárási ügyekben több olyan állásfoglalást adott ki, amelyben alapelvek, többek között a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének sérelmére alapította konkrét ügyekben felmerült, meghatározott magatartások jogszerűtlenségének megállapítását [12/2002. (IX. 2.) OVB állásfoglalás, 19/2002. (IV. 18.) OVB állásfoglalás, 2/2004. (III. 24.) OVB állásfoglalás, 9/2006. (III. 30.) OVB állásfoglalás, 10/2006. (III. 30.) OVB állásfoglalás, 13/2006. (IV. 13.) OVB állásfoglalás].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában is volt arra példa, hogy OVB határozat felülvizsgálata során a választási eljárás alapelveinek, köztük a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmére is alapítottan hozta meg döntését. [32/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 287, 295.] A rendeltetésszerű joggyakorlás vizsgálatának szükségességére utaltak az Alkotmánybíróság népszavazási ügyekben hozott határozataihoz fűzött párhuzamos indokolások is. [26/2007. (IV. 25. AB határozat, ABK 2007. április, 332, 335.; 99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1212, 1214.]

5. A jelen eljárás tárgyát képező ügyben a kifogásban foglaltak, valamint a hitelesítési eljárás körülményeinek ismeretében az Alkotmánybíróság indokoltan ítélte annak vizsgálatát, hogy az eljárás kezdeményezőjének magatartása – a fentiekben kifejtettek alapján – megfelel-e a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének.

Az országos népszavazás az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések tartalmának meghatározását, befolyásolását szolgáló jogintézmény. Annak a választópolgárnak, aki úgy dönt, hogy országos népszavazás kezdeményezése érdekében aláírásgyűjtési eljárást indít el a népszavazás rendeltetésének megfelelően, az elérni kívánt országgyű-

lési döntést szem előtt tartva kell kérdését megfogalmaznia. Közjogi értelemben ezért nem tekinthető rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan kezdeményezői magatartás, amely ugyanabban a tárgykörben egymást rövid időszakon belül követő újabb és újabb népszavazásra bocsátandó kérdések hitelesítésére irányul. A népszavazási eljárás törvényben szabályozott rendje szerint hosszabb időt igénylő eljárás. Az ilyen kezdeményezések nem illeszthetők be a népszavazási eljárás jogi rendjébe. Kifogásában maga az eljárás kezdeményezője utal arra, hogy a népszavazási eljárás kezdeményezésének e módja következtében az általuk megfogalmazott népszavazásra bocsátandó kérdések egy része már nem alkalmas népszavazási céljaik elérésére.

Az aláírásgyűjtő ívnek az OVB-hez hitelesítésre való benyújtása az aláírásgyűjtéshez való jog gyakorlásának első lépése. A hitelesítési eljárás kezdeményezése a kezdeményezőnek azt a szándékát fejezi ki, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdésben népszavazást tart szükségesnek és ennek érdekében össze kívánja gyűjteni a népszavazás kezdeményezéséhez szükséges aláírásokat. A népszavazási eljárás kezdeményezéséhez való jog rendeltetésével nem összeegyeztethető az a kezdeményezői magatartás, amely – az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidőn belül – az OVB által hitelesített aláírásgyűjtő ívet visszavonja, és a visszavonással egy időben ismételten újabb eljárást kezdeményez ugyanazon kérdésben az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére.

Ebben a kérdésben az aláírásgyűjtő ívek hitelesítése megtörtént. Ezzel a népszavazási eljárás kezdeményezői jogot szereztek arra, hogy megkezdjék az aláírásgyűjtést. A kezdeményezők döntésétől függ, hogy élnek-e ezzel a jogukkal és a hitelesített aláírásgyűjtő íveken gyűjtenek-e aláírásokat vagy sem. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal történő ellátása után az aláírásgyűjtés kezdeményezője úgy tudja kifejezésre juttatni azt, hogy az általa megfogalmazott kérdésben nem kíván népszavazást, illetőleg időelőttinek tartja az aláírásgyűjtést, hogy az Nsztv. 12. §-ában előírt határidőn belül nem gyűjt aláírásokat. Arra az Nsztv. nem ad lehetőséget, hogy az aláírásgyűjtés megkezdése helyett, ugyanazon kérdésben az Alkotmány 28/E. §-ában szabályozott, az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidőn belül ismételten hitelesítési eljárást kezdeményezzenek.

Az indítványozó által benyújtott kérdéssorozat, az aláírásgyűjtő ív visszavonása, ezzel egy időben a kérdés ismételt benyújtása, valamint a kifogásban foglaltak alapján megállapítható, hogy az eljárás kezdeményezője nem rendeltetésének megfelelően élt a népszavazási eljárás kezdeményezése tekintetében őt megillető jogosultsággal.

A kezdeményezők nem rendeltetésszerű joggyakorlásának megállapítására tekintettel az e határozatban kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megtagadó 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatot helyben hagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 889/H/2007.

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró párhuzamos indokolása

1. A rendelkező részben foglalt döntéssel, az OVB 166/2007. (VII. 18.) OVB határozatának a helybenhagyásával egyetértek, ám a többségi határozat indokolásában kifejtettektől eltérő indokokkal. Álláspontom szerint az OVB kifogással támadott határozatát annak érdemben helyes indokai alapján kellett volna az Alkotmánybíróságnak helyben hagyni, és nem a többségi határozat indokolásában foglalt érvelés alapján.

2. A többségi határozat indokolása a Ve. 3. § d) pontja alapján a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközés miatt tekinti megalapozottnak az OVB határozatában foglalt – a kezdeményezésben szereplő kérdés hitelesítését megtagadó – döntést. Álláspontom szerint a vizsgált ügyben az Nsztv. 12. § c) pontjában foglalt törvényi rendelkezés sérelme képezte az akadályát a kérdés hitelesítésének, így az OVB kifogásokkal támadott határozata, amely erre alapítottnak mondta ki a hitelesítés akadályát, érdemben megalapozott. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata eddig az volt, hogy kizárólag akkor állapított meg eltérő indokokat az OVB határozati indokolásától, ha az OVB érdemben helyes döntésének az indokait nem találta megalapozottnak. Véleményem szerint a vizsgált ügyben ez nem állapítható meg, ebből következően az Alkotmánybíróságnak nem a Ve. 3. § d) pontjára alapítva kellett volna helyben hagynia az OVB érdemben helyes döntését.

3. A többségi határozat indokolása a Ve. 3. § d) pontjából egy újabb tilalmi tárgykört olvaszt ki, kimondva, hogy

az országos ügydöntő népszavazásra irányuló kezdeményezésben szereplő kérdés hitelesítésének akadályát képezi az, ha a kezdeményező magatartása a Ve. 3. § d) pontjában foglalt rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközik. Egyetértek a többségi határozat indokolásának azon megállapításával, hogy a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye a Ve. rendszerében a választási eljárás alapelve. Ezt támasztja többek között alá az is, hogy a többségi határozat indokolásában megjelölt OVB határozatok a Ve. 3. § d) pontjában foglalt alapelvet kivétel nélkül a választási eljárásban alkalmazták. Azt sem vitatom, hogy a Ve. 2. § e) pontja értelmében a Ve. hatálya – ezen keresztül az említett alapelvi rendelkezés – kiterjed az országos népszavazási eljárásra is.

Fontosnak érzem ugyanakkor, hogy a Ve. elsősorban a választási eljárásra tartalmaz szabályozást, az országos népszavazásra vonatkozó rendelkezéseket elsődlegesen az Alkotmány, másodsorban pedig az Nsztv. tartalmazza, ebből következően a Ve. szabályozása az Alkotmány és az Nsztv. országos népszavazásra vonatkozó rendelkezéseihez képest csak szubszidiárius jellegű.

Nem vitatva, hogy az alkotmányos jogok – így a népszavazáshoz való politikai alapjog – gyakorlása esetén is alkotmányos követelmény, hogy arra a jog alkotmányos rendeltetésével összhangban, annak megfelelően kerüljön sor, úgy vélem azonban, hogy ennek a feltételeit a törvényalkotónak kell biztosítania az Nsztv. törvényi szabályozásán keresztül.

A Ve. szubszidiárius szabályozása, az ennek részét képező, a Ve. 3. § d) pontjában foglalt alapelvi szintű rendelkezés – amelynek pontos tartalmát a Ve. nem határozza meg – álláspontom szerint nem képezheti objektív alapját egy olyan alkotmánybíróági mércének (rendeltetésszerű joggyakorlás mércéje), amely további, nem jogszabályi szinten megjelenő korlátját képezi a népszavazási kérdések hitelesítésének.

Megítélésem szerint annak eldöntése, hogy mikor rendeltetésszerű és mikor nem a népszavazáshoz való alkotmányos jog gyakorlása, nem tartozhat sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság eseti, a vizsgált ügy konkrét körülményeit figyelembe vevő mérlegelésére.

Azt, hogy a népszavazáshoz való politikai alapjog tekintetében melyek a jog rendeltetésszerű gyakorlásának a kritériumai, és melyek azok az esetek, amikor megállapítható az ezzel ellentétes joggyakorlás, nem az OVB-nek, illetve a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróságnak kell esetenként meghatároznia, hanem a törvényalkotónak, hasonlóan az Nsztv. 13. §-ában előírt egyértelműségi követelményhez, amelyet az Alkotmánybíróság – miután van törvényi alapja – értelmezéssel és eseti döntések sorozatával speciális egyértelműségi tesztekben fogalmazott meg. Így alakította ki az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműségi követelményből a törvényalkotói valamint a választópolgári egyértelműség alkotmányos tesztjét a teszt egyes fogalmi elemeinek meghatározásán keresztül.

A törvényalkotónak – hasonlóan a többségi határozat indokolásában áttekintett jogterületek szabályozási példáihoz – az Nsztv. szabályozásán belül törvényi szinten kell meghatároznia a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének a kritériumait, olyan részletezettséggel, amely objektív és alkalmazható mércéül szolgál az OVB és a jogorvoslati fórumként eljáró Alkotmánybíróság jogalkalmazó tevékenységéhez. Ez alapján a törvényi szabályozásban foglalt rendelkezések alkalmazásával állapíthatja meg az OVB, illetve az Alkotmánybíróság azt, hogy a vizsgált esetben rendeltetésszerű vagy rendeltetésellenes volt-e a népszavazáshoz való politikai alapjog (ennek részjogosítványa) gyakorlása.

Nem vitatom, hogy az Alkotmánybíróság esetről esetre a vizsgált ügy sajátosságait figyelembe véve elvileg a hatályos szabályozás alapján is dönthet, a Ve. 3. § d) pontjában foglalt alapelv alkalmazásával arról, hogy a konkrét ügyben rendeltetésszerű volt-e a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog gyakorlása. Azt viszont vitatom, hogy az Alkotmánybíróságnak kellene egy általános, minden ügyre irányadó olyan mércét felállítania, amely nem jogszabályi szinten fogalmaz meg egy újabb hitelesítési tilalmat az országos népszavazásra irányuló kezdeményezésben szereplő kérdés tekintetében.

4. A Ve. 3. §-a a választási eljárás alapelveiről rendelkezik, és azt rögzíti, hogy a választási eljárás szabályainak az alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek kell érvényre juttatniuk az itt megjelölt alapelveket. A választási eljárás Ve. 3. § a)–f) pontjaiban megjelölt hat alapelve közül a Ve. 3. § d) pontjában foglalt alapelv az egyetlen, amely nem kizárólag a választási eljáráshoz kapcsolható. A választás tisztaságának a megóvása vagy a jelölésben való önkéntes részvétel csakúgy, mint a jelöltek és a jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elve olyan a választási eljárásra vonatkozó alapelvek, amelyek értelemszerűen nem alkalmazhatók az országos népszavazásra irányuló eljárásban, még akkor sem, ha a Ve. 2. § e) pontja egyébként a törvény rendelkezéseit alkalmazni rendeli az országos népszavazás esetében is.

Mindezek alapján kétségesnek tartom, hogy a választási eljárás alapelvei közül – ezek zárt rendszeréből – kiemelhető-e egyetlen alapelv és kiegészíthető-e az Nsztv. szabályozása egy, a Ve. szabályozásából átemelt általános alapelvi szintű rendelkezéssel. A többségi határozat egy újabb hitelesítési akadállyal egészíti ki az Alkotmány és az Nsztv. tiltott tárgykörökre vonatkozó szabályozását úgy, hogy a rendeltetésszerűség fogalmának szubjektivitásából adódóan előre vetíti az Alkotmánybíróság e mércére épülő későbbi döntéseinek a kiszámíthatatlanságát (hektikusságát). Erre utal az is, hogy a többségi határozat indokolásában is felhívott 26/2007. (IV. 25.) AB határozathoz, illetve a 99/2007. (XII. 6.) AB határozathoz csatolt párhuzamos indokolások már korábban felvetették a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének alkotmányos problematikáját, ám – szemben a jelenlegi határozattal – az említett

ügyekben nem ezen követelmény alapján került sor az érdemi döntés meghozatalára.

5. A többségi határozat indokolása kísérletet tesz a népszavazáshoz való alkotmányos politikai alapjog alkotmányos rendeltetésének a meghatározására, a rendeltetésellenesség eseteireinek meghatározására, ám álláspontom szerint sem az alkotmányos rendeltetés határozatban szereplő meghatározása, sem a rendeltetésellenesség példálózóan felsorolt esetei nem adnak kellő és objektív alapot sem az OVB, sem az Alkotmánybíróság számára ahhoz, hogy a konkrét esetekben megalapozottan állást tudjon foglalni a népszavazáshoz való alapjog gyakorlásának a rendeltetészerűségéről. Megjegyzem: a népszavazáshoz való politikai alapjog (ennek egyes részjogosítványai) alkotmányos rendeltetésének a meghatározását a közvetlen és a közvetett hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyán keresztül látom lehetségesnek, alkotmányosan levezethetőnek. E tekintetben meghatározónak tartom az 52/1997. (X. 14.) AB határozatnak (ABH 1997, 331.) azokat a megállapításait, amelyek a népszavazáshoz való politikai alapjogra, annak alkotmányos tartalmára, valamint a politikai alapjog gyakorlásának a képviseleti hatalomgyakorláshoz való viszonyára vonatkoznak.

A törvényi szabályozás hiányait az Alkotmánybíróság által felállított új mérce – véleményem szerint – nem pótolhatja, ennek a konkrét esetekben való alkalmazása – egy olyan politikai természetű alapjog, mint a népszavazáshoz való jog esetében – óhatatlanul felveti a döntés szubjektivitását. Az Alkotmánybíróság nem válhat ténybíróvá, nem vehet fel, és nem folytathat le bizonyítást a rendeltetészerűség megállapíthatósága körében, és nem ítélt meg pl. azt sem, hogy a konkrét esetben a kezdeményező mire gondolt, milyen célt kívánt elérni a kezdeményezésével. E tekintetben az Alkotmánybíróság alkotmányos helyzetéből és törvényi hatásköreiből eredően eltérő helyzetben van a rendes bíróságtól, amely a többségi határozatban példaként felsorolt törvényi szabályozásokban foglalt rendelkezések alapján, figyelemmel a tényállás összes sajátosságára kiterjedt bizonyítás és a bizonyítékok szabad meggyőződésen alapuló mérlegelése alapján dönthet a rendeltetészerű, vagy a rendeltetésellenes joggyakorlás kérdésében. Ez utóbbi esetben sem az eljáró rendes bíróság alakítja ki előre a rendeltetészerűség mércéjét, hanem a bírói gyakorlat alapján lehet ilyen mércét felállítani.

A Ve. 3. § d) pontjában foglalt alapelv a rendeltetészerű és jóhiszemű joggyakorlás követelményét írja elő, így ebből következően az Alkotmánybíróság által a többségi határozat indokolásában kimunkált tesztnek ki kellett volna terjedni az alapelv további konjunktív elemére, a jóhiszeműsége is, és a két konjunktív fogalmi elem tartalmi mozzanatainak a kibontásával kellett volna kísérletet tenni az új mérce kimunkálására.

6. Határozott álláspontom, hogy az országos népszavazásra vonatkozó szabályozás rendkívül hiányos, belső el-
lentmondásokkal terhes, ebből következően időszerű a teljes szabályozás átfogó felülvizsgálata. Ezek a szabályozási hiányok és szabályozási anomáliák vezetnek arra, hogy – a többségi határozat indokolásában is jelzett – növekvő számú országos népszavazási kezdeményezés esetében mind az OVB, mind az Alkotmánybíróság bizonyos esetekben eszköztelenné válik a komolytalan, vagy a népszavazás alkotmányos politikai alapjogának az alkotmányos jogintézményi kereteit „feszégető” kezdeményezésekkel szemben. A népszavazási tárgykörök rendkívül széles köre – mindazon tárgykörökben lehet népszavazás, amelyek az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak, kivéve az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésébe foglalt tilalmakat – szinte ösztönzik a kezdeményezőket a népszavazás eredeti funkciójától eltérő kezdeményezések benyújtására.

Az országos népszavazás kezdeményezése a hatályos alkotmányi és törvényi szabályozás alapján *actio popularis*, amely rendkívül szélesen határozza meg a kezdeményezői kört. Ugyancsak *actio popularis* a kifogás – mint jogorvoslat – előterjesztésére vonatkozó jog is. Véleményem szerint az ilyen tágran meghatározott kezdeményezői kör, és a túlzottan tágra szabott jogorvoslat kezdeményezési jog a törvényi szabályozás logikájából és rendszeréből eredő hiba, amelyet a törvényalkotónak kellene a szűkítés igényével újragondolni.

Határozott álláspontom az, hogy a népszavazási eljárás szabályozási hibáit nem az Alkotmánybíróságnak kell kezelnie szubjektíven és kiszámíthatatlanul alkalmazható mérce felállításával, és esetről esetre való alkalmazásával, hanem a törvényalkotónak kell olyan szabályozást, és ennek részeként olyan garanciális rendelkezéseket megalkotni, amelyek biztosítják a népszavazáshoz való jog alkotmányos célnak megfelelő gyakorlását.

A vizsgált esetben sem az OVB, sem a kifogás előterjesztője nem hivatkozott a Ve. 3. § d) pontjában szereplő alapelvre – így figyelemmel a kifogással támadott OVB határozat eredeti határozati indokolásának a megalapozottságára – nem tartom jó gyakorlatnak, hogy az Alkotmánybíróság jogorvoslati eljárás során átlépi a kifogás és az OVB kifogással támadott határozatának tartalmi kereteit (kötöttséget), és ehhez kapcsolódóan „fellazítja” az indítványhoz kötöttség törvényi szabályát.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével és az indokolásban kifejtett elvekkel is. Párhuzamos indokolásom azért írom, mert ugyanez a döntés más érvekkel jobban igazolható lenne.

Egyetértek a határozattal abban, hogy a népszavazási eljárásban érvényesek a Ve. 3. §-ában kimondott általános elvek, így a Ve. 3. § d) pontja által rögzített rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye is. Egyetértek azzal is, hogy adott esetben ennek alapján megtagadható egy népszavazási kérdés hitelesítése. Ez az elv azonban kiegészítő szabály, amely csak akkor alkalmazható, ha más, speciálisabb szabály alapján az ügy nem dönthető el. A jelen esetben azonban több szabály van a Ve.-ben és az Alkotmányban, amelyek alapján melyek alapján a határozattal azonos következtetésre juthatunk – amint azt az OVB tette.

A kérdés itt is, mint már korábban, ahol az Alkotmánybíróság eltérő döntésre jutott [lásd pl. 102/2007. (XII. 12.) AB határozat (ABK 2007. december, 1230, 1235.); 103/2007. (XII. 12.) AB határozat (ABK 2007. december, 1236, 1241.)] az, hogy a már hitelesített, vagy azonos tárgyú kérdés az aláírásgyűjtésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltét követően újra benyújtható-e. Ehhez hasonló a már hitelesített kérdés visszavonása és helyette új, azonos tárgyú kérdés benyújtása megengedhetősége. Szerintem mindkettő tilos, részben a Ve., részben az Alkotmány 28/E. §-a alapján, ezért adott esetben a döntéshez nem volt szükség a joggyakorlás rendeltetésszerűségének vizsgálatára; így az ügy ennek alapján is eldönthető lett volna. Itt jegyzem meg, hogy a népszavazási kérdés és annak tárgya nem azonosak: egy tárgyról végtelen számú kérdés megfogalmazható, amint ezt az azonos tárgyú népszavazási kérdések fényesen bizonyítják. A népszavazási kezdeményezés azonban az Alkotmány szerint nem kérdésekről, hanem tárgykörökről szól; egy tárgykört több kérdés is kimeríthet. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) – j) pontjai is kizárólag tárgyköröket sorolnak fel, jöllehet az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése az Országgyűlés hatáskörébe tartozó „kérdésekről” szól.

Az Alkotmány 28/E. §-a és az Nsztv. 11. §-a alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően a támogató aláírások gyűjtésére egyszer áll rendelkezésre négy hónap. Az Alkotmány tehát világosan kimondja, hogy „négy hónap” áll rendelkezésre: ez a szabály csakis úgy értelmezhető, hogy csak egyszer – nem kétszer, nem háromszor, vagy végtelenül sokszor négy hónapig gyűjthető aláírás egy tárgykörben. Ez az állítás ettől függetlenül azért is igaz, mert a Ve. 4. § (3) bekezdése szerint minden határidő jogvesztő. Ezért az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló négy hónapos határidő is jogvesztő, mivel a Ve. 2. § e) pontja egyértelműen rögzíti, hogy a Ve. rendelkezéseit az országos népszavazásra alkalmazni kell. A Ve. a jelen

esetben tehát nem kiegészítő, hanem elsődlegesen alkalmazandó szabály.

A rendelkezésre álló védett idő alatt az összegyűjtött aláírásokat csak egyszer szabad benyújtani. Ezzel magától teljesül a rendeltetésszerűség követelménye is, mert a javasolt értelmezés szerint a népszavazás kezdeményezőjének alaposan meg kell fontolnia, mikor és milyen kérdéseket tesz fel, mert többször már nem próbálkozhat. Aligha ésszerű, hogy akinek négy hónap alatt nem sikerült összegyűjtenie a népszavazás elrendeléséhez szükséges számú aláírást, rögtön újra megkísérelhesse a kérdés ismételt benyújtásával, vagy, mint a jelen esetben, az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően a beadványt visszavonva azonos tárgyban új hitelesítési eljárást kezdeményezhessen az OVB-nél. Az itt javasolt értelmezést elfogadva világos, hogy a már hitelesített kérdés „visszavonása” értelmetlen.

Igaz, az Alkotmány és az Nsztv. nem rendelkezik a hitelesített aláírásgyűjtő ív visszavonásának lehetőségéről, és nem teszi kötelezővé a hitelesített aláírásgyűjtő ív alapján a támogató aláírások gyűjtését sem. A népszavazás kezdeményezője a hitelesített aláírásgyűjtő ív birtokában dönthet úgy, hogy nem gyűjt támogató aláírásokat. Mindez nem változtat a hitelesített aláírásgyűjtő ív rendeltetésén: a népszavazási kezdeményezést támogató aláírások gyűjtése, hiszen csak a hitelesített íven gyűjtött aláírások érvényesek [Nsztv 3. § (1) bekezdés]. Ehhez társul a tilalom mindenki más számára az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben aláírás gyűjtésére (Nsztv 12. §); ami azt jelenti, hogy a hitelesített aláírásgyűjtő ív birtokában a népszavazás kezdeményezőjének négy hónapig kizárólagos joga van az aláírások gyűjtésére. Abból, hogy az aláírások gyűjtése nem kötelező, nem következik, hogy a törvény szerint négy hónapig tartó kizárólagos aláírásgyűjtési idő eltelte után az aláírásgyűjtés akár csak egyszer is megismételhető lenne. Ha bárki folyamatosan újra és újra nyújthatna be azonos tárgyú kérdéseket tartalmazó aláírásgyűjtő íveket hitelesítés céljából az OVB-hez, akkor mások ugyanilyen jogát is sértené.

Az Alkotmány, amint preambuluma mondja „parlamentari demokráciát” és demokratikus jogállamot hozott létre. A demokratikus állam fogalmilag egyben jogállam is – enélkül demokratikus állam sem lehetne –, amely megkívánja a jogbiztonság érvényesülését. A jogbiztonságot veszélyezteti, ha az állampolgárok közössége, illetve a törvényhozó nem tudhatja, meddig marad fenn a népszavazási eljárás kezdeményezésével előálló függő jogi helyzet és az ezzel együtt járó bizonytalanság (ami a jelenlegi szabályozás szerint több mint egy évig is eltarthat). Az sem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, hogy egy elindult és eredmény nélkül zárult népszavazási kezdeményezés után ugyanabban a kérdésben a függő helyzet újra és újra korlátlanul előidézhető legyen. Alkotmányosan indokolt – ugyanazon okoknál fogva, amelyeket az Alkotmánybíróság 27/2007. (V. 17.) AB határozatában (ABK 2007, 387, 396.), az azonos kérdésről ismételt népszavazás kitűzése kapcsán kifejtett –, hogy egy sikertelen

kezdeményezés után a törvényhozó és az állampolgárok is viszonylag stabil jogi helyzettel számolhassanak.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság 19/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 315/2007. (VIII. 23.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás magánszemély kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 315/2007. (VIII. 23.) OVB határozata ellen.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy új, egy adónemből álló, a jelenleginél egyszerűbben működő, átláthatóbb, vállalkozásbarát Eszköz Forgalmi Adó (EFA, melynek mértéke 15%) legyen a régi adónemek helyett és Hálózati Pénzügyi Ellenőrzési Rendszer kerüljön bevezetésre Magyarországon?”

Az OVB a határozatát egyrészt arra alapította, hogy a kezdeményezés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő tilalomba ütközik, mert egy új adónemet kíván bevezetni, másrészt „a kezdeményezés két,

össze nem függő kérdést tartalmaz, ezért egyértelműnek sem tekinthető”.

A kifogás 2007. augusztus 31-ei keltezéssel 2007. szeptember 3-án érkezett meg az OVB-hez, 2007. szeptember 3-án pedig az Alkotmánybíróságra. Tekintettel arra, hogy az OVB határozat közzétételére 2007. augusztus 29-én került sor, a határidő 2007. szeptember 13-án járt le, az OVB határozata ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő tilalomba ütközik. Az indítványozó véleménye szerint a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés nem érinti sem a költségvetést, sem a központi adónemekről és illetékekről szóló tilalmat. A kifogás benyújtója szerint „nem a mai több mint ötven, nevesített adó jogcím további növeléséről van szó, ellenkezőleg egy struktúrájában is teljesen új adó és ellenőrzési rendszer létrehozása a cél” az igazságosabb közteherviselés megteremtése érdekében.

Az indítványozó továbbá vitatja az OVB határozatnak azt a megállapítását is, mely szerint a kezdeményezés nem egyértelmű, mivel két, össze nem függő kérdést tartalmaz. Álláspontja szerint „az új adó, valamint ezzel szoros, okozati összefüggésben lévő, nevesített ellenőrzés szerkezeti-leg egységes, egy összetett, bővített mondatnak tekinthető”. Az adó és az ellenőrzés csak együtt tehet teljessé egy új, átlátható adórendszert.

II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„28/C. §
(...)
(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.
(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.
(...)
(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:
a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,
(...).”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

(...).”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

3. A Ve. érintett rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő tilalomba ütközik. Az indítványozó véleménye szerint a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés nem

érinti sem a költségvetést, sem a központi adónemekről és illetékekről szóló tilalmat. Az OVB a költségvetés érintettségét nem állította. Határozatában megállapította, hogy a kérdés azért tartozik a tiltott tárgykörbe, mert egy új adónemet kíván bevezetni.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani a központi adónemekről szóló törvények tartalmáról. Az Alkotmánybíróság a 97/2007. (XI. 29.) AB határozatban kimondta, hogy „az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontja nem formai, hanem tartalmi korlátot állít a népszavazás elé. Az alkotmányos tilalom arra vonatkozik, hogy az adók alanyát, tárgyát, alapját és mértékét érintő kérdésekről ne lehessen népszavazás útján döntést hozni”. (ABK 2007, 1072, 1074.)

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazásra szánt kérdésből eredményes népszavazás esetén szükségszerűen következik egy új, központi adónem bevezetése a régi adónemek helyett, mely alapjaiban érinti a hatályos adó jogszabályokban megnevezett és szabályozott adók alanyát, tárgyát, alapját és mértékét.

Mindezekből következően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszavazásra szánt kérdés közvetlenül a központi adónemekről szóló törvények tartalmára vonatkozik, így az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában, a kizárt népszavazási tárgykörbe ütközik.

3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az OVB határozatnak azt a megállapítását vizsgálta, mely szerint a kezdeményezés két, össze nem függő kérdést tartalmaz, ezért nem tekinthető egyértelműnek.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan az alábbiakat állapította meg: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” (ABH 2001, 392, 396.)

A választópolgári egyértelműség körében vizsgálja az Alkotmánybíróság azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem áll-e több, különálló kérdésből. Az először az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelmények szerint: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében fog-

lalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is.” (ABH 2001, 399, 405.)

Az Alkotmánybíróság által a jelen ügyben vizsgált kérdés két, témakörét tekintve is jól elkülöníthető alkérdésből áll. Az első egy új adónem, az Eszköz Forgalmi Adó bevezetésére vonatkozik, a második a Hálózati Pénzügyi Ellenőrzési Rendszer kialakítását érinti, melyről a választópolgárok nem tudják megítélni, hogy mit jelent, mi annak a konkrét tartalma. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés két tagmondatának egymáshoz való viszonya nem egyértelmű. Az új adózásra vonatkozó kérdés tartalmát tekintve két alkérdésből áll, következésképpen arra – jelen formájában – egyértelmű válasz nem adható. A választópolgárok tehát döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek, és nem tudják egyértelműen megítélni döntésük következményeit.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 315/2007. (VIII. 23.) OVB határozatot, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Paczolay Péter s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1072/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 20/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 442/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 442/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a pártok a központi költségvetésen kívül csak természetes személyektől fogadhassanak el támogatást?”.

Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez megkövetel. A 442/2007. (X. 24.) OVB határozat szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB a kérdést hitelesítette. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-i dátummal jelent meg.

2. A határozat ellen a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz.

2.1. Az egyik kifogás szerint a kezdeményezés nem felel meg a formai követelményeknek, mivel a kérdéseket kizárólag Lendvai Ildikó írta alá, a többi képviselő aláírása csak a kezdeményezés „mellékleteként” szerepel. Ebből pedig nem állapítható meg, hogy az azt aláíró képviselők

szándéka kiterjedt-e egyáltalán a népszavazás kezdeményezésére, illetve, amennyiben igen, az valamennyi kérdésre vonatkozott-e. A kifogás hivatkozott arra is, hogy a kezdeményezés módja miatt sérül a szabad mandátum elve is, mivel az aláírásokat egy olyan benyújtó levélhez csatolták, amely a népszavazásra bocsátani szándékozott valamennyi (20) kérdést tartalmazza.

A kifogás hivatkozott arra, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek sem, miszerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A kifogást tevő szerint a kérdés hibás terminológiája sérti az egyértelműség követelményét, miszerint a pártok a „támogatást” magánszemélyektől, jogi személyektől és jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetektől kapnák. A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1998. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Ptv.) 4. § (1) bekezdéséből következően ugyanis a pártok „támogatása” a központi költségvetésből származik; más személyek és szervezetek „vagyonai hozzájárulást” adnak a pártnak. Nem dönthető el továbbá, hogy eredményes ügydöntő népszavazás esetén a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok csak pénzügyi támogatást nem adhatnak, vagy más támogatást sem.

A kifogást tevő előadta, hogy a kérdés a jogalkotói egyértelműséget is sérti; a kérdésből nem derül ki, hogy az Országgyűlést „kétharmados” jogalkotási kötelezettség terheli. Eredményes ügydöntő népszavazás esetén ugyanis az Országgyűlésnek a Ptv. vonatkozó rendelkezését a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával kell módosítania. A kifogást tevő hivatkozott a 435/2007. (X. 24.) OVB határozatra, amely szerint sérti az egyértelműség követelményét, hogy a kérdés egyszerű többséggel elfogadott törvényre utal, míg a kérdésből az következik, hogy az Országgyűlésnek kétharmados törvényt kell módosítania.

A kifogás utalt arra is, hogy igenlő válasz esetén az Országgyűlés végrehajthatatlan jogalkotási feladatra kényszerül, mivel nem tudni „lényegében milyen magatartásokat érintene, milyen tartózkodási kötelezettséget teremtené, s mely jogalanyok számára”. A kezdeményezett cél pedig könnyen megkerülhető, mert a korlátozást követően sem lenne akadálya annak, hogy a jogi személy természetes személy közvetítésével adjon támogatást a pártnak.

A kifogást tevő álláspontja szerint a kérdés alkotmányellenes jogalkotásra kötelezi az Országgyűlést; a kérdés alapján megalkotandó törvény sértené a párt gazdasági autonómiáját, holott az Alkotmányból az következik, hogy az államnak biztosítania kell a pártok működésének gazdasági alapjait, megfelelő források átengedésével, illetve vagyonai hozzájárulások lehetővé tételével. Hasonlóan a megalkotott törvény korlátozná a jogi személyek gazdálkodási szabadságát, és nyílt különbségtétel valósulna meg jogi személyek és magánszemélyek között.

Végül a kifogás szerint a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjára tekintettel sem lehet népszavazást tartani. A népszavazás következtében a pár-

tok anyagi forrásoktól esnének el, és így – működőképességük megőrzése érdekében – emelni kellene azok költségvetési támogatását. Ezért a népszavazás közvetlenül és jelentősen érinti a tiltott tárgyként megjelölt költségvetési törvényt.

2.2. A másik kifogás szerint (más, a fentiekben előadott okok mellett) a kérdésben azért sem lehet népszavazást tartani, mert megszövegezése megteveszti a választópolgárokat – azt a hamis látszatot kelti ugyanis, hogy a költségvetésből minden párt kap támogatást.

A kifogásokat az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság egyesítette, és a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

II.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„2. § (...)

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

(...)

3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(...)

28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor. (...)

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,”

A Ve. figyelembe vett rendelkezései:

„118. § (...)

(3) Valamennyi aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.

(...)

130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybíró-

sághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

Az Nsztv. hivatkozott rendelkezései:

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

(...)

10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.

(...)

13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

A Ptv. vonatkozó rendelkezése:

„4. § (1) A párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, az állami költségvetésből juttatott támogatásból, az állam által e törvény 5. §-a alapján ingyenesen átadott ingatlanokból, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok és magánszemélyek vagyoni hozzájárulásaiból, végintézkedés alapján magánszemélyek hagyatékából, a pártnak a 6. §-ban meghatározott gazdálkodó tevékenységéből, illetőleg a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.”

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjának megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határo-

zatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB a kérdés hitelesítése során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettséget dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a kérdés megfelel-e a formai feltételeknek. Jelen esetben az országgyűlési képviselők az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján kezdeményeztek népszavazást.

A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § e) pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye. Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)–(2) bekezdése, 124/A. § (3) bekezdés d) pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. „Az Alkotmány 28/C. §-ának (5) bekezdése a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket határozza meg.

Ezekben a kérdésekben sem kötelező, sem fakultatív, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító népszavazásnak nincs helye.” [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 263.] Ugyanígy az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szereplő követelmény – miszerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni – is vonatkozik mind a kötelező, mind a fakultatív népszavazásra. Erre tekintettel e követelmények érvényesülését az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is vizsgálta.

A kifogások szerint a kérdésben az Nsztv. 13. § (1) bekezdése alapján nem lehet népszavazást tartani. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). Ugyanitt az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Jelen esetben sem zavarja a kérdés egyértelműségét, hogy az nem a Ptv. szerinti „vagyonai hozzájárulást”, hanem a „támogatás” kifejezést használja. A „támogatás” fogalma a választópolgárok számára tipikusan pénzbeli támogatásra vonatkozik. A kérdés a pártok gazdálkodásának egy olyan modelljét célozza, amelyben a pártok csak a költségvetésből, illetve természetes személyek felajánlása révén részesülhetnek vissza nem térítendő juttatásban. A kérdés nem kelti azt a látszatot, hogy minden párt részesül költségvetési támogatásban, hanem arra irányul, hogy azok csak e két módon juthassanak támogatáshoz.

A kérdés hitelesíthetősége szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az egyszerű vagy minősített többséggel elfogadott törvény módosítását célozza. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az Alkotmány alapján minden – bármilyen szavazati aránnyal meghozandó – törvény „egyenrangú” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.]. Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés nem utal kifejezetten arra, hogy kétharmados törvény módosítását irányozza elő, nem veti fel alappal a jogalkotói egyértelműség kérdését. Ha valamely kérdésben az Országgyűlés ügydöntő népszavazást rendel el, akkor a népszavazás eredményét követően megvizsgálja, hogy milyen törvényalkotási kötelezettség terheli, és annak – az Nsztv. 8. § (1) bekezdése alapján – köteles eleget tenni, függetlenül attól, hogy az adott kérdés egyszerű vagy minősített többségű szabályozást igényel.

4. Az egyik kifogás hivatkozott arra is, hogy eredményes ügydöntő népszavazás esetén a pártok kieső bevételeit a központi költségvetésből kellene pótolni, ezért a kérdésben az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján nem lehet népszavazást tartani.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében meghatározott tiltott tárgyköröket megszorítóan értelmezi. A már hivatkozott 51/2001. (XI. 29.) AB határozat megállapította, hogy „az alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban” (ABH 2001, 392, 394.). A határozat értelmében az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontjában szereplő, a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Ugyanitt az Alkotmánybíróság megállapította: „az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörivé válását” (ABH 2001, 392, 395.).

Ha a népszavazás eredménye alapján megalkotott törvény ki is zárná, hogy jogi személyek, gazdálkodó szervezetek támogassanak pártot, abból sem következne az Országgyűlésnek szükségszerű kötelezettsége arra, hogy az esetlegesen kieső támogatást a költségvetésből pótolja. A jelen ügyben vizsgált kérdés a támogatáson kívül egyébként nem korlátozza a pártok gazdálkodását (Ptv. 6. §), így nem következik abból okszerűen a tiltott tárgykörként megjelölt költségvetési törvény módosítása.

5. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta, hogy a népszavazási kezdeményezés szerinti kérdés alkotmányellenes tartalmú törvény elfogadásának kikény-

szerítésére irányul-e. A kifogás szerint ugyanis a népszavazás eredményeként megalkotandó törvény alkotmányellenesen korlátozza a párt gazdálkodási autonómiáját.

Az Alkotmány 3. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. „A pártok alapításának és tevékenységének szabadságát garantáló ez az alkotmányos szabály azt a feltétlen követelményt támasztja az állami szervekkel szemben, hogy ne akadályozzák az alkotmányos keretek között működő pártok létrejöttét és tevékenységét” (2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518, 520–521.). Az Alkotmány 63. § (3) bekezdése felhatalmazza az Országgyűlést, hogy a pártok gazdálkodását és működését – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – törvényben szabályozza. Nem tekinthető tehát eleve alkotmányellenesnek a pártok gazdálkodási szabadságának a korlátozása. A hatályos Ptv. is több korlátot tartalmaz, így például nem fogadhat el párt vagyoni hozzájárulást más államtól, vagy névtelen adományt [4. § (3) bekezdés].

A 24/1992. (IV. 21.) AB határozat rámutatott: „[a]z Alkotmány 3. § (1) bekezdése a pártok alapításának és működésének szabadságát az általános rendelkezések körében önálló, nevesített alapjogként határozza meg és részesíti alkotmányos védelemben. Ez az előírás azonban a pártok szabad tevékenységét, s annak alkotmányos védelmét az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között biztosítja. Ez a korlátozott védelem irányadó a párt gazdasági tevékenységére is. Ebből következően tehát a párt gazdasági tevékenységének törvényi szabályozáson alapuló korlátozása önmagában nem sérti az Alkotmány 3. § (1) bekezdését és összhangban áll a 8. § (2) bekezdésének az alapjogok törvényi szabályozását előíró első fordulatával is. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének második fordulata ugyanakkor az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozását tiltja. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az alapjog tartalmának korlátozása alkotmányellenes, ha a korlátozás nem elkerülhetetlenül szükséges és nem arányos mértékű” (ABH 1992, 126, 128.).

Jelen esetben az a korlátozás, hogy a pártok csak természetes személyektől fogadhatnak el támogatást, nem lehetetleníti el a pártok szabad tevékenységét. A pártok áttekinthető gazdálkodása továbbá olyan alkotmányos cél, amely alapul szolgálhat a pártok javára történő juttatások korlátozására vagy feltételhez kötésére. A kérdés által célzott módosítás nem sértene tehát az Alkotmány 3. § (1) bekezdését.

Hasonlóan a népszavazási kérdés alapján meghozandó törvény nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át sem. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének vonatkozásában személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy ember-

csoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, „ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne” (191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). A pártok támogatása szempontjából a természetes személyek és a jogi személyek nem tartoznak homogén csoportba, ezért az Alkotmány 70/A. §-ának a sérelme fel sem merül.

6. A 60/2007. (X. 17.) AB határozat megállapította, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálata nem terjed ki a népszavazási kezdeményezés célszerűségére (ABK 2007. október, 930, 932.). Így jelen ügyben sem vizsgálta, hogy a népszavazás által célzott jogalkotás a gyakorlatban hasznosul-e, vagy az így kialakított szabályozás „megkerülhető”-e.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező rész szerint határozott. Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1326/H/2007.

**Az Alkotmánybíróság
21/2008. (III. 12.) AB
határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 453/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő: „Egyetért-e Ön azzal, hogy szűnjön meg az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségterítése?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez minimálisan megkövetel. A 453/2007. (X. 24.) OVB határozat szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

3.1. Az egyik kifogás formai és tartalmi szempontból sem tartja jogszabályszerűnek az OVB által hitelesített kérdést. Az indítványozó szerint fakultatív népszavazási kezdeményezés esetében is irányadóak a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő

ívére vonatkozó követelmények. Az ívnek a kérdéssel kell kezdődnie, egy íven egy kérdés szerepelhet és az aláíróknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az indítványozó álláspontja az, hogy mivel a képviselők aláírását tartalmazó ívet egy olyan levélhez csatolták, amelyen valamennyi kérdés szerepelt, sérelmet szenvedett a szabad mandátum elve. A képviselők ugyanis nem váló-gathattak a kérdések között.

A kifogás szerint a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem világos, mi a kezdeményező szándéka, a képviselői költségterítés teljes megszüntetése vagy az arra vonatkozó szabályok módosítása.

Végül az indítványozó szerint a kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdése biztosítja a képviselők számára a költségterítést, ezért annak megszüntetése alkotmánymódosítást igényel, az Alkotmány azonban népszavazás útján nem módosítható. Emellett a kifogást benyújtó úgy véli, a képviselői függetlenséget [Alkotmány 20. § (2) bekezdés, 20/A. § (1) bekezdés] sértené, ha a képviselők költségeiről szóló igazolásokat valamilyen állami intézmény ellenőrizhetné.

3.2. A másik kifogás szerint a kérdés egyrészt nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert az Alkotmány, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény és az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) sem használja „az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségterítése” kifejezést.

Másrészt, az eredményes népszavazás azt jelentené, hogy az Országgyűlésnek a költségterítés intézményét kellene megszüntetnie, ami viszont az Alkotmány 20. § (4) bekezdése módosításával járna, következésképpen burkolt alkotmánymódosítást valósítana meg.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv., valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány

20. § „(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

(3) Az országgyűlési képviselőt – az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint – mentelmi jog illeti meg.

(4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségterítés illetik meg. A tiszteletdíj és a költségterítés összegéről, valamint a kedvezmények köréről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„20/A. § (1) Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik:

- a) az Országgyűlés működésének befejezésével,
- b) a képviselő halálával,
- c) az összeférhetetlenség kimondásával,
- d) lemondással,
- e) a választójog elvesztésével.”

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.”

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Ve.

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív, valamint a konkrét kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó formai követelmények alkalmazandók-e a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

Az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada fakultatív népszavazást kezdeményezhet. [Az Országgyűlés dönt a népszavazás elrendeléséről abban az esetben is, ha az országos népszavazási kezdeményezést százezernél több, de kétszázezernél kevesebb választópolgár támogatja aláírásával, de ez az eset ennek az ügynek nem tárgya.] A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § e) pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye.

Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)–(2) bekezdése,

124/A. § (3) bekezdés *d*) pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

3.1. Az egyik kifogás szerint a hatályos jogszabályok nem használják „az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségterítése” kifejezést, ezért a népszavazási kérdésnek ez a fogalma nem értelmezhető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

A „költségterítés” kifejezés azonban több jogszabályban is megtalálható. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségterítés illetik meg.

Ennek megfelelően a Tv. címe gyűjtőfogalomként használja a költségterítés fogalmát minden olyan juttatás megnevezésére, amely a tiszteletdíj és a kedvezmény fogalmkörébe nem vonható. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 3. melléklet II. 2. pontja pedig az igazolás nélkül elszámolható költségekről szóló részében szabályozza a költségterítés elszámolásának rendjét. Nem állapítható meg tehát, hogy az országos népszavazást kezdeményező által használt „költségterítés” és „elszámolás” kifejezések a választópolgárok számára felismerhetetlen tartalmat hordoznának.

3.2. A másik kifogás szerint a kérdés nem egyértelmű, mert nem világos, mi a kezdeményező szándéka: a képviselői költségterítés teljes megszüntetése vagy az arra vonatkozó szabályok módosítása.

Az Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményezők szándékát nem vizsgálhatja, és azt a kérdés egyértelműségi vizsgálatakor nem értékelheti [14/2007. (III. 9.) AB hatá-

rozat, ABK 2007. március, 229, 231.]. A kérdés szövegének értelmezése alapján azonban megállapította: a kérdés arra irányul, hogy az országgyűlési képviselők elszámolási kötelezettséggel nem terhelt költségterítése megszűnjön.

4. Külön vizsgálta az Alkotmánybíróság a kifogásoknak azokat az elemeit, amelyek szerint a kérdés népszavazásra bocsátása burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

4.1. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének első mondata alapján az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, továbbá meghatározott kedvezmények és költségeinek fedezésére költségterítés illetik meg. A költségterítés mértékének és a kedvezmények körének meghatározása az Alkotmány 20. § (4) bekezdés második mondata alapján a törvényhozó feladata. A Tv. ennek megfelelően szabályozza az országgyűlési képviselők költségterítését. A költségterítésre vonatkozó elszámolási szabályt az Sztv. tartalmaz, amelynek 27. § *b*) pontja alapján a nem önálló tevékenységből származó bevételből a jövedelem megállapítása során – legfeljebb a költségterítés címén kapott bevétel mértékéig – levonható az Sztv. 3. számú melléklet rendelkezései szerint elismert költség. Az Sztv. 3. számú melléklet II. 2. pontja az igazolás nélkül elszámolható költségek között említi az országgyűlési képviselők Tv.-ben megállapított költségterítését. A Tv. nem követeli meg, hogy az országgyűlési képviselő a tevékenysége során felmerülő szükséges költségét számlával igazolja. Ezért van az, hogy jelenleg a parlamenti képviselők igazolás nélkül számolhatnak el teljes költségükről. [Lásd 97/2007. (XI. 29.) AB határozat, ABK 2007. november, 1072.]

A most vizsgált népszavazási kérdés a parlamenti képviselők költségelszámolásának módszerére vonatkozik. Nem a költségterítés léte tehát a népszavazás tárgya, hanem az a mód, ahogyan az országgyűlési képviselők a költségeikről a rájuk vonatkozó Tv. rendelkezései alapján számot adnak.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben megtartott eredményes népszavazás nem jelentené az Alkotmány 20. § (4) bekezdésének burkolt módosítását.

4.2. Végül azt a kifogást vizsgálta az Alkotmánybíróság, amely szerint az Alkotmány 20. § (2) bekezdéséből és 20/A. § (1) bekezdéséből levezetett képviselői függetlenséget sértené, ha a képviselők költségeiről szóló igazolásokat állami intézmény ellenőrizhetné.

A képviselői függetlenség az alkotmánybírósági gyakorlatban a képviselői mandátum szabadságát jelenti. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 38.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 200–201.; 34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 496.] A szabad mandátumot mindenekelőtt a mentelmi jog [Alkotmány 20. § (3) bekezdés], az összeférhetet-

lenség jogintézménye [Alkotmány 20. § (5) bekezdés] és az országgyűlési képviselők anyagi függetlensége [Alkotmány 20. § (4) bekezdés] biztosítja. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a törvényhozónak úgy kell kialakítania a képviselőket megillető juttatások rendszerét, hogy a képviselő anyagiilag valóban független legyen, ugyanakkor a képviselőiséget az állami szabályozás ne formálja hasznát hajtó foglalkozássá.

Az Alkotmány 20. § (2) bekezdése előírja, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kötelesek végezni. Az Alkotmány 20. § (4) bekezdése alapján a képviselőket „költségeik fedezésére költségtérítés” illeti meg. A két alkotmányos rendelkezés együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az állam a képviselőknek a politikai közösség érdekében végzett tevékenységük során indokoltan felmerülő költségeit téríti meg. Ezt az állami kötelezettséget a népszavazásra bocsátandó kérdés nem érinti, az ugyanis a költségek elszámolásának módjára vonatkozik.

A kérdésben kiírt népszavazás eredményessége esetén az Országgyűlés alkothat olyan törvényt, amely anélkül, hogy a képviselő anyagi függetlenségét korlátozná, lehetővé teszi az Alkotmány 20. § (2) és (4) bekezdését sértő, jogosulatlan költségtérítésre vonatkozó igények kiszűrését. Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely a képviselői függetlenségre hivatkozva kérte a népszavazási kérdés hitelesítésének megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 453/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévy Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1327/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 22/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 454/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján két kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 454/2007. (X. 24.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérik.

Az OVB a támadott határozatában hitelesítette a következő, 147 országgyűlési képviselő által kezdeményezett az országos népszavazásra bocsátandó kérdést: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlen legyen a polgármesteri tisztséggel?”

A 454/2007. (X. 24.) OVB határozat a Magyar Közlöny 145. számában 2007. október 26-án jelent meg. Az egyik kifogást 2007. november 5-én, a másik kifogást 2007. november 9-én nyújtották be az OVB-hez. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásokat a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül nyújtották be.

Tekintettel arra, hogy a kifogások ugyanazon OVB határozat törvényességének felülvizsgálatára irányulnak az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. § (1) bekezdése alapján – az indítványokat egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

1. Az egyik kifogást tevő szerint az OVB határozat indokolása megalapozatlan és helytelen, mivel a hitelesítésre beterjesztett kérdés nem felel meg a népszavazás Alkotmányban és törvényekben foglalt kritériumainak. Értelmezése szerint az eredményes népszavazás az Alkotmány

módosítására kötelezi az Országgyűlést, a kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az indítványozó hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 20. § (5) bekezdése, valamint az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény rendelkezései értelmében az országgyűlési képviselői és polgármesteri jogállás nem összeférhetetlen. Az Alkotmány 20. § (6) bekezdése alapján az összeférhetlenség megállapítása a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lenne lehetséges. A népszavazás eredménye tehát érintené az Országgyűlés alkotmányozói hatáskörét, „*expressis verbis* kötelezné az Országgyűlést a jelenlegi alkotmányos és törvényes fennálló közjogi rend megváltoztatására”.

Az indítványozó úgy véli továbbá, hogy az OVB-nek az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésére hivatkozással azért is meg kellett volna tagadnia a kérdés hitelesítését, mert arra nem lehet egyértelmű választ adni. A kifogás a „tiszttség” kifejezés nem „adekvát (köz)jogi definíció”, hanem „közkeletű értelmezés”. Ennek következtében pedig „[n]em lehet egyértelműen eldönteni, hogy valóban csak egy közkeletű szóhasználatról van-e szó, vagy az érvényes és eredményes népszavazás az Országgyűlést új közjogi státusz (~jogállás) törvényszintű megalkotására és definiálására kötelezi-e, hiszen a ‘jogállás’ és ‘tiszttség’ kifejezések közjogi értelemben (...) nem ugyanazt jelentik, illetve nem szükségszerűen kell hogy ugyanazt a tartalmat fedjék le”.

2. A másik kifogást tevő egyrészt formai okokból támadja a hivatkozott OVB határozatot. Álláspontja szerint Lendvai Ildikó által egy személyben benyújtott levélhez csatolt mellékletből nem állapítható meg, hogy az azt aláíró képviselők szándéka kiterjedt-e egyáltalán a népszavazás kezdeményezésére, illetve amennyiben igen, akkor az valamennyi kérdésre vonatkozott-e? Az indítványozó úgy véli, hogy a kérdések csak akkor lettek volna hitelesíthetők, ha valamennyi kérdés külön aláírásgyűjtő íven szerepelt volna és az aláírásgyűjtő ívhez tartozó lapok mindegyikén feltüntették volna a népszavazásra feltenni kívánt kérdést. Az MSZP frakcióvezetője által benyújtott aláírásgyűjtő ív viszont nem felel meg a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 118. § (3) bekezdésében foglaltaknak, amelyek szerint: „Valamennyi aláírásgyűjtő ívet a népszavazásra javasolt kérdéssel kell kezdeni. Egy aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhet. Az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük.” A kifogást tevő az aláírásgyűjtő ívek garanciális kellékeire vonatkozó 32/2001. (VII. 11.) AB határozatra is hivatkozik, amely többek között kimondja, hogy „(...) az aláírásgyűjtő íven egymás mellett több kérdés oly módon való szerepeltetése, hogy az ajánlási jogával élni kívánó választópolgár azokra egyenként, külön-külön nem tud egyértelmű választ adni és egyben a kérdések közül választani, az Alkotmány 2. § (2) bekezdése mellett az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján, a jogbiztonság érdekében megfogalmazott általános eljárási alapelvekkel is ütközik: mindenekelőtt a népszavazás tisztaságának meg-

óvása, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás értékei sérülhetnek.” A 454/2007. (X. 24.) OVB határozattal sérült továbbá a képviselői szabad mandátum elve is, mivel a képviselőknek nem volt lehetőségük választani, hogy a kérdések közül melyiket kívánják aláírásukkal támogatni. Az indítványozó – az Alkotmánybíróság 1359/B/1990. AB határozatára, valamint 55/1994. (XI. 10.) AB határozatára hivatkozással – azért is támadja a 454/2007. (X. 24.) OVB határozatot, mert megítélése szerint a népszavazási kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul, ugyanis – mivel a hatalommegosztás érvényesülését szolgáló összeférhetlenségi okokat az Alkotmány szabályozza – egy eredményes népszavazás alapján az Alkotmány 20. § (5) bekezdésébe az összeférhetlenség esetei közé fel kell venni a polgármesteri tisztséget is.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv., valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

1) Alkotmány

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

2) Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.”

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

3) Ve.

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)”

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Ebben az ügyben a népszavazást az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján országgyűlési képviselők egyharmada kezdeményezte. Az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése, valamint az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján fakultatív népszavazásnak minősül. Fakultatív népszavazás esetén az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik a döntés arról, hogy a kezdeményezés alapján elrendeli-e a népszavazást, az Nsztv. 14. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik döntés arról is, hogy a kérdésben ügydöntő vagy véleménynyilvánító népszavazást rendel-e el. Az ügydöntő népszavazás döntésének az Országgyűlés köteles haladéktalanul eleget tenni, a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés köteles a kérdésben meghatározott tartalmú döntést meghozni. A véleménynyilvánító népszavazás – az Nsztv. 8. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre.

2. A kifogások alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy ügydöntő és eredményes népszavazás

esetén a kérdés alapján szükségessé válna-e az Alkotmány módosítása, illetőleg helytálló-e az az indítványozói állítás, mely szerint a kérdés alapján alkotmányellenes törvény megalkotására kötelezné a népszavazás eredménye az Országgyűlést.

A képviselői összeférhetetlenség alapvető szabályait az Alkotmány 20. § (5) bekezdése tartalmazza. E szerint: „A képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és számvevője, bíró, ügyész, közigazgatási szerv alkalmazottja – a Kormány tagja és az államtitkár kivételével –, továbbá a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja.”

Az idézett 20. § (5) bekezdés nem tekinti lezártnak az összeférhetetlenségi helyzetek meghatározását, hiszen a következő mondatlall zárul: „Törvény az összeférhetetlenség egyéb eseteit is megállapíthatja.” Ezen alkotmányi felhatalmazás alapján további összeférhetlenségi okokat állapít meg a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 9–17. §-a.

A polgármesteri tisztség összeférhetlenségi eseteit a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 33/A. §-a szabályozza.

Az Alkotmánybíróság – amint azt az egyik kifogás benyújtója is bemutatja – két alkalommal is vizsgálta a képviselői megbízatás és polgármesteri tisztség összeférhetlenségének alkotmányossági kérdéseit. Az 1359/B/1990. AB határozatában nem minősítette alkotmányellenesnek azt a törvényi szabályozást, amely a polgármesteri tisztséget a képviselői megbízatással összeférhetetlennek minősítette. (ABH 1991, 580.) Az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nem minősítette alkotmányellenesnek azt a törvényi megoldást sem, amely megszüntette a két megbízatás összeférhetlenségét. (ABH 1994, 296.) Ez utóbbi határozatában kifejtette: „A hatalommegosztás elvének a magyar államszervezetben érvényesülő intézményi és garanciarendszerét az Alkotmány tartalmazza. Ennek a garanciarendszernek a részét képezi többek között a képviselői összeférhetlenség alkotmányi szabályozása is. Az Alkotmány nem elvek kimondásával ad keretet az összeférhetlenség jogi szabályozásának, hanem maga tételesen szabályozza a képviselők hivatali összeférhetlenségét. A 20. § (5) bekezdése meghatározza a képviselői összeférhetlenség azon eseteit, amelyek a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása szempontjából alapvetőek, és amelyeket a hatalommegosztás érdekében az Alkotmány alkotmányos védelemben kívánt részesíteni. Egyúttal az Alkotmány felhatalmazást ad a törvényhozónak arra, hogy a képviselői összeférhetlenségnek további eseteit állapítsa meg. E felhatalmazás alapján a törvényhozó széles döntési önállósággal rendelkezik az összeférhetlenség szabályozásában. E döntési szabadságának alkotmányos korlátait az jelenti, hogy az Alkotmányban szabályozott összeférhetlenségi okot nem szüntethet meg, nem korlátozhat, és további összeférhetlenségi okok megállapítása során alapvető jogot alkotmányos indok nélkül nem korlátozhat. Ezen korlátok között

nincs alkotmányos akadálya annak, hogy törvény az Alkotmányban szabályozottakon túl újabb összeférhetlenségi okokat állapítson meg, és az ilyen törvényben szabályozott összeférhetlenségi okokat a törvényhozó megszüntesse.” E határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a hatalommegosztás alkotmányos elvéből nem következik a képviselői és a polgármesteri tisztség összeférhetlenné nyilvánításának alkotmányellenessége, de az sem, hogy alkotmányellenes lenne az, ha e vonatkozásban törvény az összeférhetlenséget nem állapítja meg.

Mindezeket figyelembe véve megállapítható, hogy sem az Alkotmányból, sem az Alkotmánybíróságnak az indítványozó által felhívott határozataiból nem következik a törvényhozónak olyan kötelezettsége, hogy az OVB vizsgált határozatában hitelesített kérdésben tartott eredményes népszavazás alapján az Alkotmány 20. § (5) bekezdését módosítsa, az ott szabályozott összeférhetlenségi esetek körét alkotmánymódosítással bővítse. Az eredményes népszavazás – ha az Országgyűlés ügydöntő népszavazást rendel el a kérdésben – arra keletkeztet kötelezettséget az Országgyűlés számára, hogy a Kjt.-ben, illetőleg az Ötv.-ben szabályozott összeférhetlenségi szabályokat a népszavazás eredményének megfelelően módosítsa.

A másik kifogás benyújtója szerint a kérdés azért is érinti az Országgyűlés alkotmányozói hatáskörét, mert az Alkotmány 20. § (6) bekezdése alapján az összeférhetlenség megállapítása csak a jelenlevő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lenne lehetséges.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények tartalmuk szerint nem foglalnak el megkülönböztetett helyet a jogforrási hierarchiában, az Alkotmány alapján minden törvény egyenrangú. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.] Ha a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó törvényhozási tárgykört érint, annak hitelesíthetősége szempontjából nincs jelentősége, hogy az egyszerű vagy minősített többséggel elfogadott törvény módosítását célozza. Ügydöntő népszavazás esetén az Országgyűlés törvényalkotási kötelezettségének köteles eleget tenni, függetlenül attól, hogy az adott kérdés egyszerű vagy minősített többségű szabályozást igényel. Abból, hogy mind a Kjt., mind az Ötv. módosításához az Alkotmány rendelkezései alapján minősített többség szükséges, nem következik sem a kérdés alkotmányellenessége, sem annak „burkolt” alkotmánymódosításra irányultsága.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz,

hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönten, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok pontos fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem sérti sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményét. A „tiszttség” közhasználatú kifejezés, valamely státus, közjogi vagy hivatali pozíció megjelölésére, amely a választópolgárok számára nem jelent értelmezhetetlen fogalmat. Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a választópolgárok egyértelműen állást tudnak foglalni a kérdésben, és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e, s ha igen milyen jogalkotási kötelezettség.

4. A kifogások alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy alkalmazandók-e a Ve. 118. §-ában az aláírásgyűjtő ívre előírt formai követelmények az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

A fakultatív népszavazás esetében az OVB eljárását, hatáskörét az Nsztv. 9. § (1)–(2) bekezdése határozza meg. E rendelkezések alapján a fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Ezekben az ügyekben az Nsztv. a kérdés és nem az aláírásgyűjtő ív hitelesítését utalja az OVB hatáskörébe. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Nsztv. 9. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésből egyértelműen megállapítható, hogy a 10. § e) pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozóan a Ve.-ben megállapított formai követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a

képviselők egyharmada által benyújtott népszavazási kezdeményezés esetében nincs helye.

A Ve.-nek az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírásai a választópolgárok által kezdeményezett népszavazással összefüggő rendelkezések, amikor is a választópolgárok az aláírásgyűjtés során, az aláírásgyűjtő ív aláírásával fejezhetik ki népszavazás kezdeményezésére irányuló szándékukat.

Arra nézve, hogy az országgyűlési képviselők egyharmada milyen formában élhet népszavazási kezdeményezési jogával sem az Nsztv., sem a Ve. nem tartalmaz szabályozást.

Az OVB-nek – az Nsztv. 9. § (2) bekezdése alapján – a konkrét kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban nincs felhatalmazása annak vizsgálatára, hogy az országgyűlési képviselők egyharmada milyen formában fejezte ki népszavazás kezdeményezésére irányuló szándékát.

A kifogás benyújtója hivatkozik arra is, hogy a kezdeményezés módja – nevezetesen az, hogy a képviselői „aláírásokat egy olyan benyújtó levélhez csatolták, amely a népszavazásra bocsátani szándékozott valamennyi (20) kérdést tartalmazza” – sérti a szabad mandátum elvét.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a szabad mandátum elvét. E határozataiban rámutatott arra, hogy az országgyűlési képviselői mandátum az Alkotmány alapján szabad mandátum. „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza.” [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 200.]

Ennek alapján megállapítható, hogy az indítványozó által felvetett formai kifogások nem állnak alkotmányjogiilag értékelhető összefüggésben a képviselői mandátum szabadságával.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogások alaptalanok. Az OVB helytálló döntést hozott, amikor a kérdést hitelesítette, ezért a 454/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1328/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 23/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 455/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 455/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az állami vezetők esetében rendszeresen vagyongyarapodási vizsgálatot kelljen lefolytatni?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez megkövetel. Az OVB határozata szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 455/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

Az egyik kifogás formai és tartalmi szempontból sem tartja jogszabályszerűnek az OVB által hitelesített kérdést. Az indítványozó szerint fakultatív népszavazási kezdeményezés esetében is irányadóak a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó követelmények. Az ívnek a kérdéssel kell kezdődnie, egy íven egy kérdés szerepelhet és az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az indítványozó álláspontja az, hogy mivel a képviselők aláírását

tartalmazó ívet egy olyan levélhez csatolták, amelyen valamennyi kérdés szerepelt, sérelmet szenvedett a szabad mandátum elve. A képviselők ugyanis nem válogathattak a kérdések között.

Mindkét beadványozó kifogásolta, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem világos az „állami vezetők” és a „rendszeresség” fogalma, és a kérdésből nem derül ki az sem, hogy melyik hatóság feladata lenne a vizsgálat lefolytatása.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 455/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv., valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.”

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Ve.

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív, valamint a konkrét kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó formai követelmények alkalmazandók-e a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

Az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada fakultatív népszavazást kezdeményezhet. [Az Országgyűlés dönt a népszavazás elrendeléséről abban az esetben is, ha az országos népszavazási kezdeményezést százezernél több, de kétszázezernél kevesebb választópolgár támogatja aláírásával, de ez az eset ennek az ügynek nem tárgya.] A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § e) pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye.

Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)–(2) bekezdése, 124/A. § (3) bekezdés *d*) pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

A kifogások szerint a hatályos jogszabályok nem használják „az állami vezetők” kifejezést, nem világos, hogy mit jelent a „rendszeresség”, továbbá nem egyértelmű, hogy melyik hatóság feladata lenne a vizsgálat lefolytatása.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság nem a népszavazást kezdeményezők szándékát vizsgálja [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 231.], hanem azt, hogy eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli. „Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a választópolgárok egyértelműen állást tudnak foglalni a kérdéssel, és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. A kérdés alapján az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy pontosan meghatározza, az állami vezetők milyen széles körére terjeszti ki a vagyongyarapodási vizsgálatot, és arra milyen rendszerességgel kell sort keríteni. Az Országgyűlés kötelessége lenne az is, hogy meghatározza a vagyongyarapodási vizsgálat eljárási feltételeit.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 455/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1329/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 24/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 456/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 456/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy Lendvai Ildikó frakcióvezető és az MSZP képviselőcsoportjához tartozó további száznegyvenhét országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő: „Egyetért-e Ön azzal, hogy jogszabályban meghatározott munkakört betöltő köztisztviselők esetében rendszeresen vagyongyarapodási vizsgálatot folytasson le az állami adóhatóság?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez megkövetel. Az OVB határozata szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 456/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

Az egyik kifogás formai és tartalmi szempontból sem tartja jogszabályszerűnek az OVB által hitelesített kérdést. Az indítványozó szerint fakultatív népszavazási kezdeményezés esetében is irányadóak a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó követelmények. Az ívnek a kérdéssel kell kezdődnie, egy íven egy kérdés szerepelhet és az aláírásoknak a kérdéssel azonos oldalon kell szerepelniük. Az indítványozó álláspontja az, hogy mivel a képviselők aláírását tartalmazó ívet egy olyan levélhez csatolták, amelyen valamennyi kérdés szerepelt, sérelmet szenvedett a szabad mandátum elve. A képviselők ugyanis nem válogathattak a kérdések között.

Mindkét beadványozó kifogásolta, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem világos a „jogszabályban meghatározott munkakört betöltő köztisztviselők” és a „rendszeresség” fogalma. Továbbá, az egyik indítványozó álláspontja szerint a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, mert a szabályozási tárgykör nem követel törvényi szintű rendelkezéseket.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 456/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv., valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

Nsztv.

8. § „(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.”

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Ve.

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h)* pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív, valamint a konkrét kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazás aláírásgyűjtő ívére vonatkozó formai követelmények alkalmazandóak-e a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada által kezdeményezett fakultatív népszavazás esetében.

Az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján a köztársasági elnök, a Kormány vagy az országgyűlési képviselők egyharmada fakultatív népszavazást kezdeményezhet. [Az Országgyűlés dönt a népszavazás elrendeléséről abban az esetben is, ha az országos népszavazási kezdeményezést százezernél több, de kétszázezernél kevesebb választópolgár támogatja aláírásával, de ez az eset ennek az ügynek nem tárgya.] A fakultatív népszavazásra bocsátandó kérdést az OVB elnökéhez kell benyújtani. Az OVB az Alkotmányban és az Nsztv. 10. § *a)–d)* pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről [Nsztv. 9. § (1) és (2) bekezdés]. Az Nsztv. is kifejezésre juttatja tehát, hogy a 10. § *e)* pontjában foglalt, az aláírásgyűjtő ívre vonatkozó követelmények vizsgálatának a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs helye.

Az Nsztv. külön-külön szabályozza az aláírásgyűjtő ív (10. §) és a kérdés hitelesítését (9. §). Az előbbi a választópolgárok által kezdeményezett országos népszavazásra, az utóbbi a köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazásra vonatkozik. Az Nsztv. 12. §-a, a Ve. 117. § (1)–(2) bekezdése, 124/A. § (3) bekezdés *d)* pontja, valamint a 130. § (1) bekezdése is külön említi e két OVB hatáskört: az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítését.

A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírásgyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások.

3. Az Alkotmánybíróság a következőkben a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségét vizsgálta.

A kifogások szerint sem a hatályos jogszabályokból, sem a köznyelv alapján nem egyértelmű, hogy mit jelent a „jogszabályban meghatározott köztisztviselők” kifejezés, és nem világos, hogy mit jelent a „rendszeresség”.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság nem a népszavazást kezdeményezők szándékát vizsgálja [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 231.], hanem azt, hogy eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli. „Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Jelen esetben az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a választópolgárok egyértelműen állást tudnak foglalni a kérdésről, és eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. A kérdés alapján az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy – az Alkotmány keretei között – pontosan meghatározza, a köztisztviselők milyen széles körére terjeszti ki a vagyongyarapodási vizsgálatot, és arra milyen rendszerességgel kell sort keríteni. Az Országgyűlés kötelessége lenne az is, hogy meghatározza a vagyongyarapodási vizsgálat eljárási feltételeit.

4. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy a népszavazásra szánt kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott. Önmagában az, hogy jelenleg valamely jogviszonyt nem törvényi, hanem rendeleti szinten szabályoznak, nem zárja ki azt, hogy később az Országgyűlés törvényt alkosson abban a tárgyban. A kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányi megjelenítése csupán példálódzó felsorolást tartalmaz, semmiképpen sem tekinthető zárt alkotmányi taxációnak. Időről időre az Országgyűlés jogköre, hogy eldöntse, mely kérdéseket kíván – figyelemmel az alkotmányi rendelkezésekre – törvényi úton szabályozni, és melyek azok a tárgykörök, amelyekben

rendeleti szintű szabályozás elegendő, és ennek érdekében jogalkotásra irányuló felhatalmazást ad a jogalkotói hatáskörrel rendelkezőknek. A magyar jogforrási rendszerben – a jogforrási hierarchia elvének megfelelően – az egyszer már törvényben szabályozott jogviszonyok átalakítása, megváltoztatása azonban csak törvénnyel történhet.” [Előszőr: 53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 414, 417.] Ezért a kérdés megítélése szempontjából nincs jelentősége annak, hogy törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok is tartalmazzanak a tárgykört érintő szabályozást.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 456/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1330/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 25/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 439/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 439/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy a dr. Semjén Zsolt és dr. Navracsics Tibor frakcióvezetők, továbbá a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt képviselőcsoportjához tartozó további százötvenegy országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdést hitelesíti.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tegye kötelezővé a miniszterelnök, a miniszterek, az államtitkárok és az országgyűlési képviselők vagyongyarapodásának évenkénti vizsgálatát?”

2. Eljárása során az OVB megállapította, hogy a kezdeményezést benyújtó országgyűlési képviselők száma több, mint amennyit az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 9. § (1) bekezdése a fakultatív népszavazás kezdeményezéséhez megkövetel. Az OVB határozata szerint a kezdeményezés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek is megfelel. Erre tekintettel az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát a 439/2007. (X. 24.) OVB határozatával hitelesítette.

3. A törvényes határidőn belül két kifogás érkezett az Alkotmánybíróságra.

Mindkét kifogásban szereplő érv, hogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem határozza meg a vagyongyarapodási vizsgálat tartalmát, illetve az azt végző szervet. Az egyik beadványozó ezen túlmenően azt is kifogásolta, hogy az érintett személyi kör (miniszterelnök, miniszterek, államtitkárok, országgyűlési képviselők) miatt a kérdés több, önállóan is megválaszolható alkérdésből áll.

A kifogást benyújtók azt kérték, hogy az Alkotmánybíróság a 439/2007. (X. 24.) OVB határozatot semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tü. határozat (ABH 2003, 2065.) 28. §-a alapján az Alkotmánybíróság a kifogásokat egyesítette, és egységes eljárásban bírálta el.

II.

Az Alkotmánybíróság a kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv., valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány

28/C. § „(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

Nsztv.

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.” „13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Ve.

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi

XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív, valamint a konkrét kérdés hitelesítésére irányuló eljárásban az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott kifogások szerint a népszavazásra bocsátandó kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének, mert nem határozza meg a vagyongyarapodási vizsgálat fogalmát és tartalmát, illetve az azt végző szervet, továbbá több, önállóan is megválaszolható alkérdésből áll.

2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek *terminus technicusait* vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Az Alkotmánybíróság nem a népszavazást kezdeményezők szándékát vizsgálja [14/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 229, 231.], hanem azt, hogy eredményes népszavazás nyomán az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli. „Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban rögzített – alkotmányos korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Ezért a vagyongyarapodási vizsgálat fogalmának, tartalmának és az azt végző szervnek a meghatározása nem a népszavazást kezdeményezők kötelessége, hanem eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésé. Az Országgyűlésnek kell mérlegelnie azt is, hogy a szabályozásnál milyen mértékben veszi alapul a vagyongyarapodási vizsgálatokra vonatkozó hatályos jogszabályok fogalmi rendszerét.

Az Alkotmánybíróság szerint a vizsgált konkrét kérdésben a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy milyen jogalkotási kötelezettség terheli.

2.2. A választópolgári egyértelműség körében vizsgálja az Alkotmánybíróság azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem áll-e több, különálló kérdésből. Az először az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelmények szerint: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek ellentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is.” (ABH 2001, 399, 405.)

Mivel jelen esetben a kérdés elemei egymással tartalmi kapcsolatban állnak, és nem mondanak ellent egymásnak, az Alkotmánybíróság e tekintetben sem állapította meg azt, hogy a kérdés ellentétes az Nsztv. 13. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság – a fentiekben felsorolt indokok alapján – a 439/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1333/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 26/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 461/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-
lönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 461/2007. (X. 24.) OVB határozata ellen.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a benyújtott javaslat szerint fogadja el az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló, T/4117. számú törvényjavaslatot?”

Az OVB a kifogással támadott határozatát egyrészt arra alapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt választópolgári egyértelműség követelményének, mivel a népszavazás tárgyát a „T/4117. számú törvényjavaslatban” határozza meg. A határozati indokolás szerint a választópolgároknak magából a kérdésből egyértelműen meg kell tudniuk határozni a kezdeményezés tartalmát, ám erre a kérdés megfogalmazása nem ad lehetőséget.

Az OVB másrészt megállapította, hogy a kezdeményezés elvonja az Országgyűlés jogalkotói hatáskörét, mivel „az eredményes népszavazás a törvényjavaslat benyújtáskori változatának az elfogadását tenné kötelezővé.” Ez az OVB érvelése szerint alapvetően ellentétes a népszavazás intézményének alkotmányos rendeltetésével.

A kifogás 2007. november 8-án érkezett meg az OVB-hez, 2007. november 12-én pedig az Alkotmánybíróságra.

Az OVB határozat közzétételére a Magyar Közlöny 145. számában, 2007. október 26-án került sor, a kifogás előterjesztésére nyitvaálló törvényi határidő 2007. november 10-én járt le. Az OVB határozata ellen benyújtott kifogás a törvényes határidőn belül érkezett, ezért azt az Alkotmánybíróság érdemben bírálta el.

A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének.

Az indítványozó véleménye szerint a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés egyértelmű, mivel „a törvényjavaslatok az Országgyűlés honlapján bárki számára hozzáférhetőek, azok tartalmát a választópolgárok megismerhetik.”

Az indítványozó kifejtette továbbá, hogy „az Országgyűlés jogalkotó hatáskörét elvonó népszavazási kérdés nem szerepel az Alkotmány tiltott tárgykörei között”, ezért az OVB erre alapított érvelése számára nem fogadható el. Az indítványozó ezzel összefüggésben rámutatott: „az a népszavazás lényege, hogy a nép közvetlenül gyakorolja az egyébként a parlament hatáskörébe tartozó ügyben a hatáskört.”

II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:
„28/C. § (2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. (...)”

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

(...)”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) érintett rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. A kifogásban kifejtett álláspont szerint nem megalapozott az OVB határozatnak az a megállapítása, mely szerint a kérdés nem felel meg az állampolgári egyértelműség követelményének. Az indítványozó érvelése szerint a törvényjavaslatok – így a kérdésben szereplő T/4117. számú törvényjavaslat is – az Országgyűlés honlapján bárki számára hozzáférhetőek, azok tartalmát a választópolgárok megismerhetik. Ebből következően az indítványozó szerint a kérdés megfelel a választópolgári egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatában a népszavazásra feltett kérdés egyértelműségének vizsgálatához kapcsolódóan kifejtette: „az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően és e politikai jog teljesebb érvényesülése érdekében a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor jogorvoslati eljárása során az Alkotmánybíróságnak megszorítóan kell értelmeznie saját hatáskörét. A népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni.

Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen.” (ABH 2001, 392, 396.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a kezdeményező a kérdésben a T/4117. számú törvényjavaslatra utalással határozta meg a kérdés tartalmát, sérül az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt állampolgári egyértelműség törvényi követelménye, mivel önmagából a kérdésből nem állapítható meg a kérdés tartalma. A választópolgár nem tudja ugyanis, hogy mi a konkrét tartalma a kérdésben szereplő, az Országgyűlés elé beterjesztett T/4117. számú törvényjavaslatnak.

A népszavazásra feltett kérdés – tartalmi tisztázatlansága miatt – nem egyértelmű, nem világos, a választópolgár arra nem tud egyértelmű választ adni. Csak a kérdésben egyértelműen és világosan megfogalmazott tartalom alapján tudnak a választópolgárok megalapozottan dönteni a kérdésről. A vizsgált esetben a választópolgárok döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek, és nem tudják egyértelműen megítélni döntésük következményeit sem.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelménynek, ezért a 461/2007. (X. 24.) OVB határozatot, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítésének a megtagadását helybenhagyta.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműségi követelmény sérelme miatt a hitelesítést megtagadó OVB határozatot helybenhagyta – kialakult gyakorlatának megfelelően – nem vizsgálta, hogy a kérdés megfelel-e az egyéb alkotmányi és törvényi követelményeknek [44/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 553, 557.; 57/2006. (X. 13.) AB határozat, ABH 2006, 652, 656.; 17/2007. (III. 9.) AB határozat, ABK 2007. március, 242, 246.].

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k., *Dr. Paczolay Péter* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1335/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 27/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján – *dr. Bihari Mihály* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 435/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 435/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy *dr. Semjén Zsolt* és *dr. Navracsics Tibor* frakcióvezetők, valamint a Kereszténydemokrata Néppárt és a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség képviselőcsoportjához tartozó további százötvenegy országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdés hitelesítését megtagadja.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg politikai hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?”

Az OVB határozatában arra hivatkozott, hogy a „vizsgált kérdés (...) nem tekinthető egyértelműnek, mert a kérdés egy egyszerű többséggel elfogadott törvényre utal, azonban tárgya alapján több olyan kérdést érint, – sajtószabadság, véleménynyilvánítás szabadsága, a pártok működése – amelyek csak kétharmados többséggel elfogadott törvénnyel szabályozhatók”. Hivatkozott arra is, hogy a kérdés több olyan fogalmat használ, amelyek köznapi érteleme eltér a jogi definíciótól (sajtó, politikai hirdetés, szabadtéri reklámhordozó), így „a választópolgároknak a kezdeményezést támogató »IGEN« szavazata, illetve az e mögött lévő választói akarata nagy valószínűséggel nem ugyanazt a tárgykört fedi, mint amelyet az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás útján újra kell szabályoznia”.

Végül az OVB hivatkozott arra is, hogy mivel az eredményes népszavazás a politikai tartalmú tömegkommunikáció betöltésére kötelezné az Országgyűlést, ezért a kez-

deményezés részben alkotmányellenes, részben lehetetlen célra irányul.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-i dátummal jelent meg.

2. A határozat ellen két kezdeményező országgyűlési képviselő nyújtott be közös kifogást. A kifogás 2007. november 9-én érkezett az OVB-hez, az Alkotmánybíróságnak címezve. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett. Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

2.1. A kifogást tevők hivatkoztak arra, hogy a minősített többséggel elfogadott törvények nem tartoznak a tiltott tárgykörbe, így az a körülmény, hogy valamilyen kérdést a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény szabályoz, nem akadályozza népszavazás kezdeményezését. Álláspontjuk szerint az, hogy a kérdés nem utal a minősített többségre, nem sérti az egyértelműség követelményét.

2.2. Hasonlóan egyértelműnek tartják a „sajtó”, „politikai hirdetés” és „szabadtéri reklámhordozó” fogalmakat. Ezek definícióit törvény tartalmazza, így e fogalmak csak egyféleképpen értelmezhetők. A „terminus technikusok egyértelmű, világos, felsorolás-jellegű megfogalmazására figyelemmel” kijelentik, hogy azok közbeszédben betöltött szerepe, a hozzájuk rendelt jelentéstartalom semmiben nem különbözik a törvényi meghatározástól.

2.3. A kifogást tevők tévesnek tartják az OVB azon érvelését is, hogy egy eredményes népszavazás a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltására kötelezné az Országgyűlést. Szerintük egy eredményes népszavazást követően csak az időszaki lap, és a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Médiatv.) szerinti műsorszolgáltató „esne ki” a körből, de korlátlanul a jelölő szervezetek és a jelöltek rendelkezésére állna a közvetlen és közvetett tájékoztatás minden további eszköze, így a Ve. szerinti plakátkészítés és -terjesztés is. A kérdésből ugyanis nem következik a sajtótermék általi politikai hirdetés tilalma (amelybe a plakát is tartozik), csak a sajtó útján történő hirdetés.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„2. § (...)

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

(...)

3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása

mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(...)

28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor. (...)

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

2. A Ve. figyelembe vett rendelkezései:

„42. § (1) A választási kampány végéig a jelölő szervezetek és a jelöltek engedély nélkül készíthetnek plakátot. A plakát olyan sajtóterméknek minősül, amely engedély és bejelentés nélkül előállítható. Egyebekben a plakátra a sajtóról szóló jogszabályokat kell alkalmazni.

(...)

130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) figyelembe vett rendelkezései:

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(...)

13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

4. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: Sajtótv.) vonatkozó rendelkezései:

„20. § E törvény alkalmazásában:

a) *sajtó*: az időszaki lap, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény szerinti műsorszolgáltató és a hírügynökség;

b) *sajtótermék*: az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és a televízióműsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány – ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt –, a zeneművet, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros

filmszalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hang-lemez, továbbá bármely más tájékoztatást vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz;”

5. A Médiatv. vonatkozó rendelkezése:

„2. § E törvény alkalmazásában: (...)

39. *Politikai hirdetés*: olyan műsorszám, amely párt, politikai mozgalom

a) választásokon való részvételének, sikeres szereplésének, jelöltjének, népszavazási kezdeményezésének támogatására szólít fel, befolyásol,

b) nevét, tevékenységét, céljait, jelszavát, emblémáját, a róla alkotott képet népszerűsíti.”

6. A gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Reklámtv.) vonatkozó rendelkezése:

„2. § E törvény alkalmazásában: (...)

u) *Szabadtéri reklámhordozó*: reklám közzététele céljából építményen kívül elhelyezett eszköz, kivéve az árusítás helyén elhelyezett áru elérhetőségét jelző eszközöket.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjának megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB a kérdés hitelesítése során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettséget dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a kérdés sérti-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében meghatározott követelményt, miszerint a kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

2.1. Az egyértelműség követelményét az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte. Ezekben kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). Ugyanitt az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyanis „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészségét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

A kérdésben szereplő fogalmak definícióját a Médiatv., a Sajtótv., illetve a Reklámtv. tartalmazza. Ugyan e törvények nem átfogóan, hanem csak tárgyi hatályukra kiterjedően alkalmazhatók, az ezekben szereplő meghatározások segítséget nyújtanak a népszavazási kérdésben szereplő fogalmak értelmezéséhez.

Az e törvényekben szereplő meghatározások és a kérdésben szereplő fogalmak köznapi értelemben bevett jelentései között nincs lényeges eltérés, így nincs ok annak feltételezésére, hogy a közember számára e szavak eleve értelmezhetetlenek lennének. A jelen ügyben vizsgált népszavazási kérdés is csak egyféleképpen értelmezhető, a népszavazási kérdés azt célozza, hogy párt, politikai mozgalom népszerűsítéséről szóló hirdetést ne lehessen időszaki lapban, a Médiatv. szerinti műsorszolgáltatásban vagy hírügynökségben, illetve szabadtéri reklámhordozón közzétenni.

2.2. A kérdés hitelesíthetősége szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az egyszerű vagy minősített több-

séggel elfogadott törvény módosítását célozza. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az Alkotmány alapján minden – bármilyen szavazati aránnyal meghozandó – törvény „egyenrangú” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 63.]. Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés nem utal kifejezetten arra, hogy kétharmados törvény módosítását irányozza elő, nem veti fel alappal a jogalkotói egyértelműség kérdését. Ha valamely kérdésben az Országgyűlés ügyszavazást rendel el, akkor a népszavazás eredményét követően megvizsgálja, hogy milyen törvényalkotási kötelezettség terheli, és annak – az Nsztv. 8. § (1) bekezdése alapján – köteles eleget tenni, függetlenül attól, hogy az adott kérdés egyszerű vagy minősített többségű szabályozást igényel.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kérdés nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdését.

3. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta, hogy a népszavazási kezdeményezés szerinti kérdés alkotmányellenes tartalmú törvény elfogadásának kikényszerítésére irányul-e: a kérdésben tartott eredményes, ügyszavazás olyan törvény meghozatalához vezetne-e, amely alkotmányellenesen korlátozná a pártoknak azt a jogát, hogy az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon tevékenykedhetnek [Alkotmány 3. § (1) bekezdés], illetve közreműködnek a népakarat kialakításában [Alkotmány 3. § (2) bekezdés].

Az Alkotmány 3. § (2) bekezdése értelmében a politikai pártok „közreműködnek a népakarat kialakításában és nyilvánításában”, ezáltal sajátos közvetítő szerepet töltenek be az állam és a társadalom között [2179/B/1991. AB határozat, ABH 1994, 518, 520.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 191.]. Ez a pártoknak nem csupán joga, hanem alkotmányos kötelezettsége is [1/2002. (I. 11.) AB határozat, ABH 2002, 33, 37.]. A közvetítő szerephez szükségszerűen hozzátartozik, hogy a párt ismeresse és népszerűsítse a tevékenységét a választópolgárok számára, és ezzel befolyásolja a népakarat kialakulását.

A 24/1992. (IV. 21.) AB határozat rámutatott: „Az Alkotmány 3. § (1) bekezdése a pártok alapításának és működésének szabadságát az általános rendelkezések körében önálló, nevesített alapjogként határozza meg és részesíti alkotmányos védelemben. Ez az előírás azonban a pártok szabad tevékenységét, s annak alkotmányos védelmét az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között biztosítja” (ABH 1992, 126, 128.). Az Alkotmánybíróság ezért jelen ügyben azt állapította meg, hogy a népszavazásra feltenni szánt kérdés alapján meghozandó törvény, ügyszavazás esetén, az Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésében található jogok – a pártoknak az Alkotmány említett szabályai értelmében vett szabad tevékeny-

séghez való joga és a népakarat kialakításában való közreműködés – korlátozásához vezetne.

A pártok szabad működése és a népakarat kialakításában való közreműködés nem korlátozhatatlan jogok. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [elsőként: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

A népszavazási kérdés nem tesz különbséget a kampányidőszak alatti és azon kívüli politikai hirdetések között, azok sajtón és szabadtéri reklámhordozón történő közzétételét általános jelleggel célozza megtiltani. Megjegyzendő, a Média tv. 11. § (1) bekezdése alapján választási időszakon kívül politikai hirdetés csak már elrendelt népszavazással összefüggésben közölhető, kampányidőszakon kívül azok közzétételét – a hatálya alá tartozó műsorszolgáltatók számára – a Média tv. jelenleg sem teszi lehetővé.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás megvalósulása érdekében a törvényhozó – az Alkotmány keretei között – korlátokat, feltételeket állíthat a politikai hirdetés közzétételére vonatkozóan, ez azonban nem eredményezheti a pártok Alkotmány 3. §-ában foglalt, említett jogainak aránytalan korlátozását.

Erdményes, ügyszavazás esetén – a sajtó fogalmát alapul véve – nem lehetne politikai hirdetést közzétenni időszaki lapban, rádióban, televízióban. Igaz ugyan, hogy a Ve. 42. §-ában meghatározott „plakát” a sajtó fogalmába nem tartozik bele, de – tekintettel arra, hogy „reklámozás” céljából építményen kívül elhelyezett eszköz, és ezért a kérdésben szereplő „szabadtéri reklámhordozó” fogalmához sorolható – a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdés az ilyen módon közzé tett politikai hirdetés tiltását is célozza. Ugyan a kezdeményezés nem minden formáját tiltaná a pártok népszerűsítésének (továbbra is lehetőség lenne gyűlések szervezésére, szórólapokra stb.), de annak elterjedt, széles körben alkalmazott formáit tilalmazná, azokat, amelyek – jellegüknél fogva – leginkább alkalmasak a figyelemfelhívásra, a pártok tevékenységének bemutatására, ismertetésre.

Ezt alapul véve a jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kérdésben tartandó eredményes, ügyszavazás olyan törvény alkotására kötelezné

az Országgyűlést, amely aránytalanul korlátozná a pártok Alkotmány 3. § (1) és (2) bekezdésében foglalt, arra vonatkozó jogait, hogy szabadon tevékenykedhetnek és közreműködnek a népakarat kialakításában. Emiatt az Alkotmánybíróság az OVB hitelesítést megtagadó határozatát helybenhagyta.

Az OVB határozatnak azzal a részével kapcsolatban, amely szerint a kérdés alapján tartott eredményes népszavazás gyakorlatilag a politikai tartalmú tömegkommunikáció betiltására kötelezné az Országgyűlést, az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a kérdés alapján meghozandó, a politikai hirdetést a kérdésben foglaltak szerinti általánossággal tiltó törvény a szabad véleménynyilvánításhoz való jog [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] aránytalan és ezért alkotmányellenes korlátozását is eredményezhetné.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévy Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1336/H/2007.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozattal, a kérdés nem bocsátható országos népszavazásra. A határozat rendelkező részét azonban – meggyőződésem szerint – másként kellett volna indokolni. A népszavazás jogintézményével kapcsolatos vitatott alkotmányossági kérdéseken túl jelen ügyben az az alapjogot érintő kérdés merült fel, hogy kinek van joga politikai hirdetések közzétételére. A határozat indokolása szerint a kérdés alapján megalkotandó törvény elsősorban a pártok Alkotmányban biztosított jogait korlátozná aránytalan mértékben.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra. Ez a jog védelemben részesíti a politikai vélemények közlését és a politikai hirdetések megjele-

nítését. A politikai életben, a közügyek nyilvános megvitatásában nemcsak pártok vesznek részt. A politika nem korlátozódik a pártpolitikára. Politikai hirdetés közzétételére minden személy és közösség egyenlően jogosult, az nem a pártok kizárólagos joga. A népszavazásra bocsátandó kérdés sem csupán a pártok által közzétett, hanem mindenfajta politikai hirdetés betiltására vonatkozik.

A politikai kommunikáció jellemzően a nyomtatott sajtóban, az elektronikus médiában, az interneten folyik, és politikai üzenetek a közterek plakátjain is megjelennek. A most vizsgált kérdés éppen ezekről a helyszínekről tiltaná ki a politikai hirdetéseket.

Mindezek miatt a kérdés alapján lefolytatott népszavazás eredménye nyilvánvalóan a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alapjog lényeges tartalmát sértő törvény megalkotására kötelezné a jogalkotót. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak ezzel az indokolással kellett volna a 435/2007. (X. 24.) OVB határozatot helybenhagynia.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság 28/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 436/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 436/2007. (X. 24.) OVB határozatával úgy döntött, hogy dr. Semjén Zsolt és dr. Navracsics Tibor frakcióveze-

tők valamint a Kereszténydemokrata Néppárt és a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség képviselőcsoportjához tartozó további százötvenegy országgyűlési képviselő által benyújtott országos népszavazási kezdeményezésben javasolt konkrét kérdés hitelesítését megtagadja.

Az országos népszavazásra javasolt kérdés a következő:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg a kormány, a helyi önkormányzat és a költségvetési szerv tevékenységét és terveit ismertető, magyarázó vagy népszerűsítő hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?”.

Az OVB a 436/2007. (X. 24.) OVB határozatában hivatkozott arra, hogy a kezdeményezésben foglalt korlátozás ellentétben áll az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében rögzített közérdekű adat megismeréséhez, terjesztéséhez való joggal. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés elvonná „ezen jog (a kormány, az önkormányzatok és költségvetési szervek oldaláról kötelezettség) gyakorlásának (teljesítésének) valamennyi hatékony eszközt (...) [e]zzel burkoltan kivonná az alapjogok közül a közérdekű adat megismeréséhez való jogot”.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-i dátummal jelent meg.

2. A határozat ellen a frakcióvezetők nyújtottak be közös kifogást. A kifogás 2007. november 9-én érkezett az OVB-hez, az Alkotmánybíróságnak címezve. A kifogást a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-ának (1) bekezdésében meghatározott tizenöt napos határidőn belül lehet előterjeszteni. A kifogás határidőn belül érkezett. Az Alkotmánybíróság a kifogást a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően soron kívül bírálta el.

A kifogás szerint a törvényhozó alkotmányos keretek között is eleget tehet a népszavazási kezdeményezésben foglaltaknak, így a kérdés nem eredményezi az Alkotmány módosítását. A kifogást tevők álláspontja szerint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem csupán akkor érvényesülhet hatékonyan, ha a közérdekű adattal rendelkező szervek fizetett hirdetésben tájékoztatják a közvéleményt.

Hivatkoztak arra, hogy a közérdekű adatok terjesztése a sajtó elsődleges feladata, így az állampolgárok Alkotmány 61. §-ában rögzített joga ezen keresztül is maradéktalanul érvényesülhet.

Hangsúlyozták továbbá, hogy „a népszavazási kezdeményezés a közérdekű adatoknak a sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján kizárólag hirdetésként történő közzétételét tiltaná meg, de ezzel közel sem meríti ki, csupán korlátozza a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalának rendkívül tág eszközkészletét”.

II.

1. Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései:

„2. § (...)

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.

(...)

28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor. (...)

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.

(...)

61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(4) A közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Ve. figyelembe vett rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) figyelembe vett rendelkezése:

„9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be. (...)

13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

III.

A kifogás az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjának megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB a kérdés hitelesítése során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettséget dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

2. Az OVB határozata szerint a kezdeményezés alkotmányellenesen korlátozná az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében meghatározott, közérdekű adatok megismeréséhez való jogot. E jog jelentéstartamával az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott. Ezekben rámutatott: „[a] közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége az Alkotmányban biztosított, az alaptörvényből közvetlenül is fakadó alapvető jog. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.]. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat pedig megállapította: „[a]z Alkotmány 61. § (1) bekezdése a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a

kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának és azzal más vonatkozásban is szorosan összefügg” (ABH 1994, 177, 185.).

Az idézett alkotmánybírósági határozatból következően a közérdekű adatok nyilvánosságának egyik fő célja a közhatalom és az állami szervek tevékenységeinek átláthatósága. Ennek érdekében a közérdekű adatok megismerhetősége azt a követelményt támasztja az állami, helyi önkormányzati, illetve közfeladatot ellátó szerveknek – mint a kérdésben szereplő Kormány, a helyi önkormányzat és a költségvetési szerv – hogy tegyék lehetővé a jogalanyok számára azt, hogy tevékenységüket megismerhessék. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése azonban nem keletkeztet e szerveknek Alkotmányból eredő jogot arra, hogy a tájékoztatás módját korlátozásoktól mentesen válasszák meg. Ezért a továbbiakban az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a kérdésben meghatározott tilalom mellett is érvényesül-e a jogalanyok közérdekű adatokhoz való hozzáférése a joga.

Az információhoz való hozzáférésnek csupán egyik módja a hirdetés. A köznapi értelemben jelentős különbség van hírközlés és hirdetés között. Az előbbi a tények, megtörtént eseményekről való tájékoztatást jelöli; ezt az értelmezést támasztja alá a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: Média tv.) 2. § 19. h) pontja is, amely szerint a hírszolgáltatás közszolgálati műsorszámnak minősül. Ezzel szemben a hirdetés olyan figyelemfelhívás, amely tipikusan a hirdető kezdeményezésére, vagy annak támogatásával jön létre. A népszavazási kérdés nem a hírközlés, hanem általánosságban a hirdetés egyes módjait kívánja megtiltani. A népszavazási kezdeményezés a sajtó és a szabadtéri reklámhordozó útján közzétett hirdetéseket tiltaná meg a Kormány, a helyi önkormányzat és a költségvetési szerv számára. A tilalom nem érinti a hirdetések más módon (rendezvényeken, interneten, szórólapokon stb.) történő közzétételét.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a kérdésben tartandó eredményes ügydöntő népszavazás nem kötelezné az Országgyűlést olyan törvény megalkotására, amely a jogalanyok közérdekű adatok megismeréséhez való jogát alkotmányellenesen, aránytalanul korlátozná.

A kérdés alapján ugyanakkor az is megállapítható, hogy az a hirdetés tárgya szerinti korlátozást tartalmaz: a kérdésben felsorolt, egymástól jelentősen eltérő jogállású, feladatú szervek „tevékenységét és terveit ismertető, magyarázó vagy népszerűsítő hirdetés” tiltására irányul.

Ebben az összefüggésben figyelmet érdemel, hogy a költségvetési szerv fogalmába nemcsak a központi költségvetési szervek, hanem a helyi önkormányzati költségvetési szerv, továbbá a köztestületi költségvetési szerv is beletartozik, a helyi önkormányzat pedig a képviselő-testületet és szerveit (pl. hivatalát) is jelenti, miközben ezeknek a különféle szervezeteknek a tevékenysége, terveik ismeretése, magyarázása vagy népszerűsítése, vagy ezek tiltása más-más jelentőséggel bír az illető szerv alaptevékenysége ellátása szempontjából; a kérdés alapján meghozandó törvény így más hatást gyakorolna példának okáért a Miniszterelnöki Hivatalra mint költségvetési szervre, és másrt valamely települési önkormányzat által alapított költségvetési szervre.

3. Az Alkotmánybíróság ezért ezt követően azt vizsgálta, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés megfelel-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség törvényi követelményének.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésakor az Alkotmánybíróságnak e jogorvoslati eljárás során megszorítóan kell értelmeznie a hatáskörét. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni, és a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség [először: 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402–404.], vagyis a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy ha a népszavazás eredményes, akkor annak eredménye alapján az Országgyűlés a hatályban lévő jogszabályok szerint el tudja-e dönteni, hogy milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján ugyanakkor nem feltétele a népszavazásra bocsátandó kérdés egyértelműségének, hogy a kérdés a jogszabályok fogalomkészletét használja. Az Nsztv. 13. § (1) bekezdése „nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőkészletét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul” [először: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.].

Jóllehet az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Nsztv. 13. § (1) bekezdése a népszavazás kezdeményezőjével szemben nem támaszt olyan követelményt sem, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan meghatározza: a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABK 2007. június, 565, 567.], a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel jár-

hat a népszavazás [99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABK 2007. december, 1212, 1213.]. A jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák [26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABK 2007. április, 332, 334.].

Az a kérdés, amely arról szól, „Egyetért-e Ön azzal, hogy törvény tiltsa meg a Kormány, a helyi önkormányzat és a költségvetési szerv tevékenységét és terveit ismertető, magyarázó vagy népszerűsítő hirdetés sajtó és szabadtéri reklámhordozó útján történő közzétételét?” értelmezhető úgy, hogy az – tevékenységére tekintet nélkül – valamenyny, az államháztartás részét képező, jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szerv, ezek között a hatósági jogkörben eljárók számára is, lényegében mindenfajta hirdetés (hirdetmény, reklám, propaganda) sajtó és bármilyen szabadtéri reklámhordozó (hirdetőberendezés, hirdetőtábla) útján való közzétételének megtiltására irányul, függetlenül a hirdetés tartalmától, közzétevője által kívánt hatásától.

Ugyanakkor a kérdés értelmezhető úgy is, hogy az nem irányul a polgárok pusztá tájékoztatását célzó, az információ átadásán kívül más hatás kiváltására nem törekvő, a költségvetési szerv alaptevékenységéhez, feladatvégzési és ellátási kötelezettségéhez kapcsolódó közlések hirdetés formájában való közzététele tiltására.

Megállapítható ezért, hogy a választópolgárok döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnek tisztában azzal, miről döntenek: csak a befolyásolásra törekvő figyelemfelhívások vagy a nem ilyen hirdetések tiltásáról is. Az Alkotmánybíróság ezért az OVB határozatát – a fenti indokok alapján – helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVB határozatának Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévy Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1337/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 29/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 437/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt országgyűlési képviselőcsoportjainak vezetői, illetve az említett pártok országgyűlési képviselőcsoportjainak további 151 országgyűlési képviselője az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján országos népszavazásra javasolt konkrét kérdést nyújtott be hitelesítés végett az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). A kérdés a következőképpen szült:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvényt, hogy a tiszteletdíj és a költségterítés összege az euró bevezetéséig ne emelkedhessen?”

Az OVB a 437/2007. (X. 24.) OVB határozatával a kérdés hitelesítését megtagadta. Indokolásában megállapította, hogy „az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ának (1) bekezdése alapján a népszavazásra feltenni kívánt konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. A kezdeményezésben szereplő kérdés azonban több szempontból sem egyértelmű, hiszen egyrészt bizonytalan időpontot határoz meg az euro bevezetéséig kitétel, amely nem csak nem meghatározható időpont, hanem maga a vélelmezett tény sem biztos, hogy bekövetkezik, hiszen a közös pénznemhez való csatlakozásra vonatkozó kötelezettség nincs. Nem állapítható meg továbbá a korlátozás kezdő időpontja sem, így nem határozható meg az az időpont, amelyet követően nem emelkedhet a tiszteletdíj, valamint a költségterítés.”

Az OVB 437/2007. (X. 24.) OVB határozatával szemben a törvényes határidőn belül a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség országgyűlési képviselőcsoportjának vezetője és a Kereszténydemokrata Néppárt országgyűlési képviselő-

lőcsoportjának vezetője nyújtott be kifogást. Meglátásuk szerint az euró bevezetésének bizonytalan időpontja, valamint a korlátozás kezdő időpontjának hiánya nem befolyásolja a kérdés egyértelműségét. Utaltak a 63/2002. (XII. 3.) AB határozatra, a 74/2002. (XII. 19.) AB határozatra és a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatra, ahol az Alkotmánybíróság kimondta, önmagában az, hogy a választópolgároknak egy feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk, nem érinti a kérdés egyértelműségét. Az indítványozók szerint az euró bevezetése – mint bizonytalan esemény és időpont – habár függő jogi helyzetet teremt, mégis egyértelmű kötelezettséget ró az Országgyűlésre. Emellett az euró bevezetése nem is olyan bizonytalan esemény, mint ahogy azt az OVB a határozatában kifejtette. A konvergencia-program lényegében az euró bevezetésének menetrendjét tartalmazza, emellett az euró bevezetésével kapcsolatos feladatokról szóló 2184/2003. (VIII. 15.) Korm. határozat, az Országos Fejlesztéspolitikai Konvencióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat, és az új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat is tényként kezeli az euró-övezethez való csatlakozást. A korlátozás kezdő időpontjával kapcsolatban kifejtették, hogy ha a népszavazás eredményesen zárul, úgy a döntés a népszavazás időpontjától kötelezi az Országgyűlést a döntésnek megfelelő jogalkotásra, vagy meghatározott jogalkotástól való tartózkodásra. Tehát a kötelezettség kezdőidőpontja egyértelműen meghatározható.

II.

1. Az Alkotmánynak a kifogás elbírálása szempontjából jelentős rendelkezései:

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”

2. Az 1998. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Nsztv.) a kifogás elbírálása szempontjából jelentős rendelkezései:

„8. § (1) Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig

kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni.

(2) A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre.

(3) A kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet.

(4) Az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás ügydöntő.

9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha (...)

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek (...)”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

III.

A kifogás az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a kérdés hitelesítéséről szóló döntése során az OVB az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettséget dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedhetőségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az

Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

2. Az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatában az Alkotmánynak a népszavazásra vonatkozó, jelenleg is hatályos rendelkezései alapján a következőket állapította meg:

„Az Alkotmány 28/C. § (2) és (4) bekezdésében az országos népszavazás két különböző fajtája található. Az Alkotmányt a 28/C. §-sal is kiegészítő 1997. évi LIX. törvény 3. §-ához fűzött indokolás szerint »a törvény egyértelműen meghatározza a népszavazás fajtáit jogalap (kötelező – fakultatív) és kötőerő (ügydöntő – véleményező) szerint, továbbá azt, hogy ezeket kik és milyen tárgykörökben kezdeményezhetik«.

A »jogalap« szerint megkülönböztetendő két népszavazási »fajta« egyrészt a 28/C. § (2) bekezdésben kimondott kötelező, másrészt a (4) bekezdésben rögzített fakultatív országos népszavazás. A 28/C. § (2) bekezdés értelmében országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. A 28/C. § (4) bekezdés szerint mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.” (ABH 1997, 331, 338.)

Az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében a kötelező népszavazás csak ügydöntő, a mérlegelés alapján elrendelt (fakultatív) népszavazás, az Országgyűlés döntésétől függően ügydöntő vagy véleménynyilvánító lehet. Ez alól az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás jelent kivételt, miután az az Nsztv. 8. § (4) bekezdése szerint ügydöntő. A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre [Nsztv. 8. § (2) bekezdés]. Ezzel szemben az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni [Nsztv. 8. § (1) bekezdés].

Jelen esetben az országgyűlési képviselők több, mint egyharmada az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése, illetve az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett fakultatív országos népszavazást. Az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében ezért a népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően lehet ügydöntő vagy véleménynyilvánító. Ha az Országgyűlés úgy dönt, hogy valamely kérdésben ügydöntő népszavazást rendel el, akkor a kötőerő szempontjából nincs különbség a kötelező és a fakultatív népszavazás között. Az Országgyűlés mindkét esetben köteles a népszavazás eredményének megfelelő törvényt alkotni.

A népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazásakor, a kérdés hitelesítésekor azonban még nem ítéltető meg, hogy a fakultatív népszavazási kezdeményezés ügyszöntő népszavazáshoz vezet-e, mert az az Országgyűlés későbbi döntésétől függ, amire az országgyűlési képviselők egyharmadának mint kezdeményezőknek nincs meghatározó befolyása. Mivel a népszavazás ügyszöntő jellege az Országgyűlés döntésétől függ, ezért a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítésekor számolni kell azzal, hogy a kezdeményezés eredménye ügyszöntő népszavazás is lehet.

3. Az Alkotmánybíróság a felhozott kifogások alapján megvizsgálta a megtámadott OVB határozatot.

3.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1223, 1227.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1236, 1239.]

Az OVB szerint nem egyértelmű a kérdés, mert nem állapítható meg a korlátozás kezdő időpontja, ezért nem határozható meg az az időpont, amelyet követően nem emelkedhet az országgyűlési képviselők tiszteletdíja és költségterítése.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kérdés ebben a tekintetben megfelel az egyértelműség követelményének. Véleménynyilvánító népszavazás esetén a népszavazás időpontja irányadó, hisz – egyéb kitétel hiányában – az állampolgárok a népszavazás időpontjában hatályban lévő szabályokra figyelemmel alakítják ki az álláspontjukat és szavaznak a feltett kérdésre igennel vagy nemmel. Ugyanezen indokok alapján ügyszöntő népszavazásnál is ezt kell figyelembe venni. Emellett az eredményes ügyszöntő népszavazáson hozott döntés a népszavazás időpontjától köti az Országgyűlést, az akkor hatályos rendelkezések alapján tudja eldönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB által felhozott indokok ebben a tekintetben nem helytállóak.

3.2. Az OVB megítélése szerint az országgyűlési képviselők tiszteletdíja és költségterítése emelésének az euró bevezetéséhez való kötelessége miatt sem egyértelmű a kérdés, mivel az euró bevezetése önmagában egy bizonytalan esemény, ha sor is kerül rá, jelenleg pontosan nem határozható meg az időpontja.

Az Alkotmánybíróság már foglalkozott a kérdésben foglalt „felfüggesztő feltétellel”, illetve annak az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményéhez való viszonyával. A 63/2002. (XII. 3.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján, ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdése ezt úgy fogalmazza meg, hogy az eredményes ügyszöntő népszavazással hozott döntés kötelező az Országgyűlésre. Az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezései alapján tehát egy olyan népszavazási döntés esetében, amely valamely, a jövőben bekövetkező eseménytől függően kötelezi az Országgyűlést jogszabályalkotásra vagy éppen az attól való tartózkodásra, a parlament az esemény megtörténtének pillanatától köteles eleget tenni az Alkotmány 28/C. § (3) és az Nsztv. 8. § (1) bekezdésekben foglalt kötelezettségének.” (ABH 2002, 342, 346–347.) Ebben az ügyben a kérdés az Alkotmánybíróság megfogalmazásában arra irányult, hogy ha a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződésben Magyarország átmenetileg mentesül a külföldi és belföldi jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli egyéb szervezetek termőföld-tulajdonszerzési tilalma feloldásának kötelezettsége alól, úgy az átmeneti idő leteltéig e tilalmat a magyar jogalkotó feloldja vagy ne oldja fel. Hasonló kérdés vonatkozásában (külföldi magánszemélyek termőföld-tulajdonszerzési tilalmának feloldása) ugyanerre az eredményre jutott az Alkotmánybíróság a 74/2002. (XII. 19.) AB határozatban (ABH 2002, 447, 451.). Legutóbb pedig, a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatban kimondta: „Önmagában az, hogy a kérdés alapján a választópolgároknak egy feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk, nem érinti a kérdés egyértelműségét. A népszavazás során a választópolgároknak kell megítélniük, hogy egy feltételezett helyzetben felmerülő kérdésben állást kívánnak-e foglalni. Az Országgyűlést a népszavazás eredménye pedig értelemszerűen csak akkor fogja jogalkotásra kötelezni, ha a kérdésben szereplő feltétel bekövetkezik.” (ABK 2007. június, 565, 567.) Az Alkotmánybíróság ezt annak a kérdésnek a vizsgálata során rögzítette, amely abban kérte a választópolgárok döntését, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztárat – gazdasági társasággá történő alakítását követően – lehessen-e privatizálni, vagy maradjon állami tulajdonban?

Jelen esetben a jövőben bekövetkező esemény nem a jogalkotási kötelezettséggel vagy az attól való tartózkodással függ össze: az Országgyűlésnek az országgyűlési

képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény módosítására vonatkozó kötelezettsége egy eredményes ügydöntő népszavazás alapján azonnal beáll. Az euró bevezetése – tényként és időpontként – azt határozza meg, hogy a népszavazási döntéstől a jogalkotó mikor térhet el.

A korábbi és a jelen ügy közötti különbségek ellenére az Alkotmánybíróság – a hivatkozott határozatokban kifejtettekre is tekintettel – megállapította, hogy „az euró bevezetéséig” fordulat nem teszi a kérdést értelmezhetetlenné, arra igennel vagy nemmel lehet válaszolni, s eredményes népszavazás esetén a törvényalkotó is tudni fogja, terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen. A kérdés tehát megfelel az egyértelműség követelményének.

4. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal figyelemmel volt az említett AB határozatok és a kifogással támadott OVB határozat meghozatala után a jogszabályi környezetben bekövetkezett változásokra.

Az Országgyűlés a 27/2007. (V. 17.) AB határozatra (ABK 2007. május, 387.; a továbbiakban: Abh.) tekintettel módosította az Nsztv. 8. § (1) bekezdését. A 2007. december 26. napjától hatályos szöveg szerint az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező.

Annak ellenére, hogy az euró magyarországi bevezetése nagy valószínűséggel meg fog történni, nem tekinthető teljesen bizonyosan bekövetkező eseménynek, idejét tekintve pedig igen nagy a bizonytalanság. Ezért az eredményes népszavazás egy előre meg nem határozható ideig kötné az Országgyűlést: fennáll annak a lehetősége, hogy ez az időtartam meghaladja az Nsztv.-ben rögzített három évet. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már hangsúlyozta: arra a kérdésre, hogy az Országgyűlés meddig van kötve az eredményes népszavazással meghozott döntéshez, az „örökös klauzula”, azaz a népszavazási döntés megváltoztathatatlansága nem jelenthet megfelelő választ. (ABK 2007. május, 387, 392.) Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy eredményes ügydöntő népszavazás esetén sérülne az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében foglalt szabály.

Az Nsztv. 10. § c) pontjában foglalt rendelkezés alapján meg kell tagadni a kérdés hitelesítését, ha annak megfogalmazása nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek. Mivel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nsztv. módosított 8. § (1) bekezdése a folyamatban levő hitelesítési eljárásokban is alkalmazandó [10/2008. (I. 31.) AB határozat, MK 2008, 15. szám, 718, 720. o.], a módosítás hatálybalépésével a kérdés megfogalmazása az Nsztv. rendelkezésével ellentétessé vált, s ezért ügydöntő népszavazás kérdéseként nem hitelesíthető.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 437/2007. (X. 24.) OVB határozatot – az OVB határozatban kifejtettektől eltérő indokok alapján – helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1338/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 30/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 438/2007. (X. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt országgyűlési képviselőcsoportjainak vezetői a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybírósághoz kifogást nyújtottak be az Országos

Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 438/2007. (X. 24.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri. Kifogásukban előadták, hogy az említett pártok országgyűlési képviselőcsoportjainak 151 országgyűlési képviselője 2007. október 15-én az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése alapján országos népszavazásra javasolt konkrét kérdés hitelesítésére, illetve országos népszavazás megtartására irányuló kezdeményezést nyújtottak be az OVB-hez. A kezdeményezésben a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a miniszterelnök, a miniszterek, valamint az államtitkárok illetménye a 2002. december 31-én hatályos – a miniszterelnökre, a miniszterekre, valamint a politikai államtitkárokra vonatkozó – törvényi rendelkezések szerinti összegben kerüljön meghatározásra és ez az összeg az euró bevezetéséig ne változzon?”

Az OVB 2007. október 24-én meghozott, 438/2007. (X. 24.) OVB határozatával a népszavazási kezdeményezés hitelesítését megtagadta. A határozat indokolásában az OVB rögzítette, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ának (1) bekezdése alapján a népszavazásra feltenni kívánt konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az OVB szerint „[n]em tekinthető egyértelműnek a kérdés, ha az tartalmilag több kérdést tartalmaz, amelyek önállóan értelmezhetőek és nincsenek szükségszerű tartalmi összefüggésben. A kezdeményezés két kérdést tartalmaz: egyrészt rendelkezne az illetmények mértékének 2002. december 31-ei állapot szerinti meghatározásáról, másrészt a meghatározott illetményi szint fenntartására kötelezne egy bizonytalan, nem feltétlenül bekövetkező időpontig – az euró bevezetéséig.” Az OVB határozatát az Nsztv. 9. §-ának (2) bekezdésére és 10. §-ának c) pontjára alapította.

2. A Ve. 130. § (1) bekezdése szerint a kifogás előterjesztésének határideje tizenöt nap. A 438/2007. (X. 24.) OVB határozat (a továbbiakban: OVB h.) a Magyar Közlöny 2007. évi 145. számában, 2007. október 26-án jelent meg. Az Alkotmánybírósághoz címzett kifogást 2007. november 9-én nyújtották be az OVB-hez. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a kifogás a 15 napos határidőn belül érkezett.

Az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői határidőben érkezett kifogásukban előadták, hogy – ellentétben az OVBh.-ban foglaltakkal – a kezdeményezésben szereplő kérdés egyértelmű, így ebből az okból nem tagadható meg a kérdés hitelesítése. Azt a kezdeményezőket sem vitatják, hogy a kérdés két tagmondatból áll, de álláspontjuk szerint attól még arra egyértelműen válaszolhat a választópolgár. A két tagmondat ugyanis nincs ellentmondásban egymással, sőt egymásból következnek, viszonyuk egyértelmű. Megítélésük szerint nem áll fenn a több alkérdésből álló

kérdések egyértelműségével összefüggésben az Alkotmánybíróság 52/2001. (XI. 29.) AB határozatában megfogalmazott egyik kritérium sem. A Kormány tagjainak és az államtitkároknak az illetményét törvény szabályozza és törvény szabályozta a kezdeményezésben megjelölt időpontban, 2002. december 31-én is. Az akkor hatályos az Országgyűlésnek a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a Legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Eln.tv.) és a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény szabályai alapján pontosan kiszámítható mind a miniszterelnöki, mind a miniszteri, mind az államtitkári illetmény. A kifogás előterjesztői szerint a kérdés a jogalkotó időbeli kötöttsége tekintetében is egyértelmű, hiszen az nem határidő nélkül, hanem az euró bevezetésének időpontjáig terjedően rögzíteni az állami vezetők illetményét.

A kifogás előterjesztői utaltak a 63/2002. (XII. 3.) AB határozatra és a 74/2002. (XII. 19.) AB határozatra is, melyekben az Alkotmánybíróság kimondta, önmagában az, hogy a választópolgároknak egy feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk, nem érinti a kérdés egyértelműségét. Az indítványozók szerint az euró bevezetése – mint bizonytalan esemény és időpont – habár függő jogi helyzetet teremt, mégis egyértelmű kötelezettséget ró az Országgyűlésre. Emellett az euró bevezetése nem is olyan bizonytalan esemény, mint ahogy azt az OVB a határozatában kifejtette. A konvergencia-program lényegében az euró bevezetésének menetrendjét tartalmazza, továbbá az euró bevezetésével kapcsolatos feladatokról szóló 2184/2003. (VIII. 15.) Korm. határozat, az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat, és az új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat is tényként kezeli az euró-övezethez való csatlakozást. A korlátozás kezdő időpontjával kapcsolatban kifejtették, hogy ha a népszavazás eredményesen zárul, úgy a döntés a népszavazás időpontjától kötelezi az Országgyűlést a döntésnek megfelelő jogalkotásra, vagy meghatározott jogalkotástól való tartózkodásra. Tehát a kötelezettség kezdő időpontja egyértelműen meghatározható.

A kifogást tevő frakcióvezetők hivatkoznak az Alkotmánybíróság azon határozataira is – így például a 43/2007. (VI. 27.) AB határozatra – melyekben az Alkotmánybíróság nem tekintette önmagában alkotmányellenesnek vagy az Nsztv.-be ütközőnek azt, ha a kérdés megválaszolása során a választópolgároknak a feltételtől függő kérdésben kell állást foglalniuk.

Mindezek alapján kéri, hogy az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján az OVBh.-t semmisítse meg és az OVB-t utasítsa új eljárás lefolytatására.

II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

1. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.

(...)

28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.

(2) Országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére.

(3) Ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező.

(4) Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.

(5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,

c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről,

d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,

e) az Országgyűlés feloszlásáról,

f) a Kormány programjáról,

g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről,

h) a Magyar Honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról,

i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról,

j) a közkegyelem gyakorlásáról.

(6) Az ügyszavazás országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„8. § (1) Az eredményes ügyszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget kelet-

keztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni.

(2) A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre.

(3) A kötelező népszavazás csak ügyszavazás, a mérlegelés alapján elrendelt (a továbbiakban: fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően – a (4) bekezdésben foglalt korlátozással – ügyszavazás vagy véleménynyilvánító lehet.

(4) Az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás ügyszavazás.

9. § (1) A fakultatív népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezést a köztársasági elnök, a Kormány, illetőleg az országgyűlési képviselők egyharmada az Országos Választási Bizottság elnökéhez nyújthatja be.

(2) Az Országos Választási Bizottság az Alkotmányban, valamint a 10. § a)–d) pontjaiban foglalt követelmények teljesítését megvizsgálja, és ennek alapján dönt a konkrét kérdés hitelesítéséről. Az Országos Választási Bizottság elnöke a hitelesítés eredményéről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

(3) Ha az Országos Választási Bizottság a kérdést nem hitelesítette, az Országgyűlés elnöke a (2) bekezdés szerinti tájékoztatás kézhezvételét követő legközelebbi ülésnapon bejelenti, hogy a kezdeményezés nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek.

10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

(...)

12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

a) a népszavazás megtartásáig, vagy

b) a kezdeményezés elutasításáig, illetőleg

c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.

13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.

14. § (1) A népszavazás elrendelésére irányuló kezdeményezésről a 6. § szerinti bejelentést követően

- a) kötelező népszavazás esetén 15,
- b) fakultatív népszavazás esetén 30

napon belül kell dönteni.

(2) Az Országgyűlésnek a népszavazás elrendeléséről szóló határozata tartalmazza, hogy a népszavazás ügyszakzó vagy véleménynyilvánító, a népszavazásra bocsátott konkrét kérdést, továbbá rendelkezik a népszavazás költségvetéséről.

(3) Az Országgyűlés elnöke a népszavazás elrendeléséről három napon belül tájékoztatja a köztársasági elnököt.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésével összefüggő jogorvoslatra vonatkozó szabályai:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB a konkrét kérdés hitelesítésével összefüggő eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]. A népszavazási kérdés hitelesítéséről szóló határozat egyedül a feltett kérdés alkotmányos megengedettségét dönti el. Ehhez időnként szükséges, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a népszavazási kérdés eredményes népszavazáson való elfogadása után alkotandó törvény lehetséges tartalmának alkotmányosságáról – de ez az állásfoglalás a kérdés megengedettségéről szóló döntés indokolásához tartozik, önállóan semmilyen alkotmányjogi kérdést nem dönt el. Ilyenkor az OVB és az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a népszavazási kérdés magában foglal-e

olyan törvényhozási kötelezettséget, amely az Alkotmánnyal tartalmilag ellentétes döntéshez vezethet, például alapjogot korlátozna; azonban nem dönt egy el sem fogadott törvény alkotmányellenességéről.

Az OVB a konkrét kérdés hitelesítését a kérdés egyértelműségével összefüggésben két okból tagadta meg. Az egyik, hogy a kezdeményezés két kérdést tartalmaz: rendelkezne az illetmények mértékének a 2002. december 31-i állapot szerinti meghatározásáról, valamint ennek az illetményi szintnek a fenntartására kötelezne. E két kérdés azonban önállóan értelmezhető és nincsenek szükségszerű tartalmi összefüggésben egymással. A másik ok, hogy a meghatározott illetményi szint fenntartására irányuló kötelezést egy bizonytalan, nem feltétlenül bekövetkező időpontig – az euró bevezetéséig – írni elő.

2. Az Alkotmánybíróság az 52/1997. (X. 14.) AB határozatban az Alkotmánynak a népszavazásra vonatkozó, jelenleg is hatályos rendelkezései alapján a következőket állapította meg:

„Az Alkotmány 28/C. § (2) és (4) bekezdésében az országos népszavazás két különböző fajtája található. Az Alkotmányt a 28/C. §-sal is kiegészítő 1997. évi LIX. törvény 3. §-ához fűzött indokolás szerint »a törvény egyértelműen meghatározza a népszavazás fajtáit jogalap (kötelező – fakultatív) és kötőerő (ügyszakzó – véleményező) szerint, továbbá azt, hogy ezeket kik és milyen tárgykörökben kezdeményezhetik«.

A »jogalap« szerint megkülönböztetendő két népszavazási »fajta« egyrészt a 28/C. § (2) bekezdésben kimondott kötelező, másrészt a (4) bekezdésben rögzített fakultatív országos népszavazás. A 28/C. § (2) bekezdés értelmében országos népszavazást kell tartani legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére. A 28/C. § (4) bekezdés szerint mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.” (ABH 1997, 331, 338.)

Az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében a kötelező népszavazás csak ügyszakzó, a mérlegelés alapján elrendelt (fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően ügyszakzó vagy véleménynyilvánító lehet. Ez alól az Országgyűlés által már elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény megerősítéséről elrendelt népszavazás jelent kivételt, miután az az Nsztv. 8. § (4) bekezdése szerint ügyszakzó. A véleménynyilvánító népszavazás az állampolgárok közreműködését biztosítja az Országgyűlés döntéseinek meghozatalában, de nem kötelezi az Országgyűlést meghatározott tartalmú döntésre [Nsztv. 8. § (2) bekezdés]. Ezzel szemben az eredményes ügyszakzó népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező. Az Országgyűlés köteles a népszavazás döntésének haladéktalanul eleget tenni [Nsztv. 8. § (1) bekezdés].

3. Jelen esetben az országgyűlési képviselők több, mint egyharmada az Alkotmány 28/C. § (4) bekezdése, illetve az Nsztv. 9. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett fakultatív országos népszavazást. A köztársasági elnök, a Kormány és a képviselők egyharmada által kezdeményezett népszavazás esetében nincs választópolgári aláírás-gyűjtés, ezért nincs szükség aláírásgyűjtő ívre. Az OVB a népszavazásra bocsátandó konkrét kérdés hitelesítéséről dönt. A fakultatív népszavazási kezdeményezésre ezért értelemszerűen nem alkalmazhatók az aláírásgyűjtő ív formai követelményeire vonatkozó előírások. „Az Alkotmány 28/C. §-ának (5) bekezdése a népszavazásra nem bocsátható kérdéseket határozza meg. Ezekben a kérdésekben sem kötelező, sem fakultatív, sem ügydöntő, sem véleménynyilvánító népszavazásnak nincs helye.” [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 263.]. Ugyanígy az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szereplő követelmény – miszerint a konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni – is vonatkozik mind a kötelező, mind a fakultatív népszavazásra. Erre tekintettel e követelmények érvényesülését az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is vizsgálta.

Mivel az Nsztv. 8. § (3) bekezdése értelmében a mérlegelés alapján elrendelt (fakultatív) népszavazás az Országgyűlés döntésétől függően ügydöntő is lehet, az Országgyűlés dönthet úgy, hogy valamely kérdésben ügydöntő népszavazást rendel el. Ebben az esetben a kötőerő szempontjából nincs különbség a kötelező és a fakultatív népszavazás között. Az Országgyűlés mindkét esetben köteles a népszavazás eredményének megfelelő törvényt alkotni. A népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazásakor, a kérdés hitelesítésekor azonban még nem ítéltető meg, hogy a fakultatív népszavazási kezdeményezés ügydöntő népszavazáshoz vezet-e, mert az az Országgyűlés későbbi döntésétől függ, amire az országgyűlési képviselők mint kezdeményezők egyharmadának nincs meghatározó befolyása. A népszavazás ügydöntő jellege az Országgyűlés döntésétől függ, ezért a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítésekor számolni kell azzal, hogy a kezdeményezés eredménye ügydöntő népszavazás is lehet.

4. Az Alkotmánybíróság a felhozott kifogások alapján megvizsgálta a megtámadott OVB határozatot.

4.1. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája az egyértelműség. Az egyértelműség követelményének vizsgálata ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra »igen«-nel vagy »nem«-mel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés

– az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1223, 1227.; 103/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABK 2007. december, 1236, 1239.]

Az OVB szerint nem egyértelmű a kérdés, mert az tartalmilag két kérdést tartalmaz, melyek önállóan értelmezhetők és nincsenek egymással szükségszerű tartalmi összefüggésben. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés egyértelműen megválaszolható igennel vagy nemmel: az a választópolgár, aki egyetért azzal, hogy az állami vezetők illetménye a korábbi időpontban meghatározott szintre csökkenjen és ne is emelkedjen egészen az euró bevezetéséig, igennel szavazhat. Az a választópolgár, aki akár egyik, akár mindkét kérdésben eltérő állásponton van, nemmel szavazhat. Az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette: „[...] az Alkotmánybíróság az egyértelműség vizsgálatakor arra a kérdésre keresi a választ, hogy a népszavazásra szánt kérdés kétséget kizáróan megválaszolható-e, eldöntendő kérdés esetében arra igennel vagy nemmel egyértelműen lehet-e felelni. Ahhoz azonban, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. [...] A kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak azt is vizsgálnia kell: a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint terheli-e jogalkotási kötelezettség. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján az Országgyűlés törvényeket alkot. Ennek korlátja az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Az Alkotmánybíróságnak jogorvoslati eljárása során nem feladata annak tisztázása, hogy a magyar jog hatályos szabályrendszere milyen jogi rendelkezéseket tartalmaz a népszavazásra bocsátandó kérdéssel kapcsolatosan. Az egyértelműség követelményéből csupán az következik, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.” (ABH 2001, 399, 403–404.) Ugyanebben a határozatban azt is rögzítette az Alkotmánybíróság, hogy „[ö]nmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek elentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való viszonya nem egyértelmű vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sériül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is. Minthogy a több, egymásnak ellentmondó vagy egymásból nem következő, illetve tartalmát tekintve egymástól eltérő alkérdést tartal-

mazó kérdés a szavazólapon is egy kérdésként jelenik meg, a közvetlen politikai részvétel joga nemcsak az ajánlási joggal összefüggésben, hanem a szavazáskor is csorbul.” (ABH 2001, 399, 405.)

A jelen népszavazási kezdeményezésben szereplő al-kérdések egymáshoz tartalmilag kapcsolódnak, egyaránt az állami vezetők illetményének meghatározását célozzák. A két kérdés egymásnak nem mond ellent, és tartalmukban ugyanarra, az állami vezetők illetményére vonatkoznak. Ebből az okból tehát nem volt helye a hitelesítés megtagadásának.

4.2. Az OVB megítélése szerint az állami vezetők illetményi szintje változatlanlanságának az euró bevezetéséhez való kötelese miatt sem egyértelmű a kérdés, mivel az euró bevezetése önmagában egy bizonytalan esemény, ha sor kerül is rá, jelenleg pontosan nem határozható meg az időpontja.

Az Alkotmánybíróság már foglalkozott a kérdésben foglalt „felfüggesztő feltétellel”, illetve annak az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményéhez való viszonyával. A 63/2002. (XII. 3.) AB határozatában kifejtette: „Az Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése alapján, ha az országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Az Nsztv. 8. § (1) bekezdése ezt úgy fogalmazza meg, hogy az eredményes ügyszavazással hozott döntés kötelező az Országgyűlésre. Az Alkotmány és az Nsztv. rendelkezései alapján tehát egy olyan népszavazási döntés esetében, amely valamely, a jövőben bekövetkező eseménytől függően kötelezi az Országgyűlést jogszabályalkotásra vagy éppen az attól való tartózkodásra, a parlament az esemény megtörténtének pillanatától köteles eleget tenni az Alkotmány 28/C. § (3) és az Nsztv. 8. § (1) bekezdésekben foglalt kötelezettségének.” (ABH 2002, 342, 346–347.) Ebben az ügyben a kérdés az Alkotmánybíróság megfogalmazásában arra irányult, hogy ha a Magyar Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződésben Magyarország átmenetileg mentesül a külföldi és belföldi jogi személyek, valamint jogi személyiség nélküli egyéb szervezetek termőföld-tulajdonszerzési tilalma feloldásának kötelezettsége alól, úgy az átmeneti idő leteltéig e tilalmat a magyar jogalkotó feloldja vagy ne oldja fel. Hasonló kérdés vonatkozásában (külföldi magánszemélyek termőföld-tulajdonszerzési tilalmának feloldása) ugyanerre az eredményre jutott az Alkotmánybíróság a 74/2002. (XII. 19.) AB határozatban (ABH 2002, 447, 451.).

Jelen esetben a jövőben bekövetkező esemény nem a jogalkotási kötelezettséggel vagy az attól való tartózkodással függ össze: az Országgyűlésnek az Eln.tv., továbbá a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény módosítására vonatkozó esetleges kötelezettsége egy eredményes ügyszavazás alapján

azonnal beáll. Az euró bevezetése – tényként és időpontként – azt határozza meg, hogy a népszavazási döntéstől a jogalkotó mikor térhet el leghamarabb.

A korábbi és a jelen ügy közötti különbségek ellenére az Alkotmánybíróság – a hivatkozott határozatokban kifejtettekre is tekintettel – megállapította, hogy „az euró bevezetése” fordulat nem teszi a kérdést értelmezhetetlenné, arra igennel vagy nemmel lehet válaszolni, s eredményes népszavazás esetén a törvényalkotó is tudni fogja terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen. A kérdés tehát megfelel az egyértelműség követelményének.

4.3. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal figyelemmel volt az említett AB határozatok és a kifogással támadott OVB határozat meghozatala után a jogszabályi környezetben bekövetkezett változásokra.

Az Országgyűlés a 27/2007. (V. 17.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.) tekintettel módosította az Nsztv. 8. § (1) bekezdését, és megszüntette az Abh. rendelkező része 1. pontjának első mondatában megállapított alkotmányellenes helyzetet. Az Nsztv. 2007. december 26. napjától hatályos 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy az eredményes ügyszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás megtartásától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény megalkotásától – számított három évig kötelező.

Annak ellenére, hogy az euró magyarországi bevezetése nagy valószínűséggel meg fog történni, nem tekinthető teljesen bizonyosan bekövetkező eseménynek, idejét tekintve pedig igen nagy a bizonytalanság. Ezért az eredményes népszavazás egy előre meg nem határozható ideig kötné az Országgyűlést: fennáll annak a lehetősége is, hogy ez az időtartam meghaladja az Nsztv.-ben rögzített három évet. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már hangsúlyozta: arra a kérdésre, hogy az Országgyűlés meddig van kötve az eredményes népszavazással meghozott döntéshez, az „örökös klauzula”, azaz a népszavazási döntés megváltoztathatatlansága nem jelenthet megfelelő választ. (ABK 2007. május, 387, 392.) Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy eredményes ügyszavazás esetén sérülne az Nsztv. 8. § (1) bekezdésében foglalt szabály.

Az Nsztv. 10. § c) pontjában foglalt rendelkezés alapján meg kell tagadni a kérdés hitelesítését, ha annak megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek. Mivel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Nsztv. módosított 8. § (1) bekezdése a folyamatban levő hitelesítési eljárásokban is alkalmazandó [10/2008. (I. 31.) AB határozat, MK 2008. 15. szám, 718, 720.], a módosítás hatálybalépésével a kérdés megfogalmazása az Nsztv. rendelkezésével ellentétessé vált, s ezért ügyszavazás kérdéseként nem hitelesíthető.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a 438/2007. (X. 24.) OVB határozatot – a jelen határozatban megfogalmazott indokok alapján – helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévy Miklós* s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László* s. k.,
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1339/H/2007.

Az Alkotmánybíróság 31/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság Nagyberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezésről szóló 3/2001. (IV. 3.) sz. rendeletének 9. § (2) bekezdésének „erős zaj okozása” kitétele alkotmányellenes, ezért azt a jelen határozat közzétételének napjával megsemmisíti.

Az Ör. 9. § (2) bekezdése az alábbi szöveggel marad hatályban:

„9. § (2) A temetőktől számított 250 méteren belül mindennemű löfegyver sport, gyakorló és vadászati célú használata tilos!”

Az Alkotmánybíróság jelen határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

A közigazgatási hivatal vezetője a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte Nagyberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezésről szóló 3/2001. (IV. 3.) sz. rendelethez (a továbbiakban: Ör.) 9. § (2) bekezdése törvényességének vizsgálatát.

Az indítványozó szerint a Képviselő-testület az Ötv. 16. § (1) bekezdésében meghatározott jogalkotási jogosultságán túlterjeszkedve szabályozott, amikor megtiltotta az Ör. 9. § (2) bekezdésében azt, hogy temetők 250 méteres körzetében nem lehet löfegyvert használni sport, vadászati és egyéb céllal. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. 9. § (2) bekezdésében szabályozott kérdésre vonatkozóan magasabb szintű jogszabály tartalmaz rendelkezést, így a kézi löfegyverekről és lőszeréről, gáz- és riasztófegyverekről, valamint a légfegyverekről és a lőterekről szóló 115/1991. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lkr.) 7. § (1) bekezdése, valamint az annak végrehajtására kibocsátott 14/1991. (X. 31.) BM rendelet. Az indítványozó szerint ugyanis az Ör. 9. § (2) bekezdése a löfegyver használatának korlátozásáról rendelkezik, amire vonatkozóan az Lkr. 7. § (1) bekezdése szerint az engedéllyel rendelkezővel szemben a löfegyver használatának korlátozását az Lkr.-ben meghatározott okból a rendőrség rendelheti el.

Az Ör. 9. § (2) bekezdésének „erős zaj okozása” kitétele a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) bekezdésével ellentétes, mivel az „erős zaj” értelmezhetetlen fogalom, s ez jogbizonytalanságot eredményez.

Minderre tekintettel az indítványozó kérte az Ör. 9. § (2) bekezdésének megsemmisítését az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján.

II.

Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

A Jat. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„18. § (2) A jogszabályokat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megfogalmazni.”

Az Ör. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„9. § (2) A temetőktől számított 250 méteren belül mindennemű lőfegyver sport, gyakorló és vadászati célú használata, erős zaj okozása tilos!”

III.

Az indítvány az alábbiak szerint részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdése magasabb szintű jogszabállyal ellentétesen szabályozott-e, illetve a képviselő-testületnek volt-e jogalkotási jogosultsága arra, hogy a temetők körzetében megtiltsa fegyver sport, gyakorlati és vadászati célú használatát.

1.1. Az indítványozó szerint az Ör. 9. § (2) bekezdése az Lkr. 7. § (1) bekezdésével ellentétesen szabályozott, mivel – azáltal, hogy a lőfegyver használatát korlátozza – elvonja a rendőrség Lkr. 7. § (1) bekezdésben megjelölt hatáskörét. Az Alkotmánybíróság eljárása során megállapította, hogy az Lkr.-t a fegyverekről és lőszerekről szóló 253/2004. (VII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 52. § (2) bekezdés b) pontja hatályon kívül helyezte. Az Alkotmánybíróság az eljárást erre tekintettel folytatta le. Az Lkr. 7. § (1) bekezdése az indítvány benyújtásakor arról rendelkezett, hogy a rendőrség a közbiztonság védelme érdekében elrendelheti – többek között – a lőfegyver, lőszer használatának korlátozását, tilalmát, ha az engedély visszavonása nem szükséges. A közbiztonság védelmére tekintettel különösen akkor volt helye a használat korlátozásának, illetve megtiltásának, ha az engedéllyel rendelkezővel szemben büntetőeljárás, vagy szabálysértési eljárás indult. Az Lkr. alapján tehát a rendőrség arra kapott felhatalmazást, hogy az engedélyes meghatározott cselekménye esetén az engedély visszavonásánál enyhébb szankciót alkalmazzon.

A lőfegyverekről és lőszerekről szóló 2004. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: Tv.), valamint az annak felhatalmazása alapján kibocsátott Kr. nem tartalmaz hasonló rendelkezést. A hatályos szabályozás alapján a rendőrség nem mérlegelhet az alkalmazandó szankciót illetően: a Kr. 5. §-ában meghatározott feltételek fennállása esetén az engedélyt haladéktalanul vissza kell vonni.

Az Ör. 9. § (2) bekezdésében foglalt fegyverhasználati korlátozás nem vezet az indítványozó által felvetett következményre, nevezetesen a rendőrség hatáskörének elvonására. Az Ör. 9. § (2) bekezdése ugyanis nem tekinthető olyan szankciónak, aminek alkalmazására az engedélyes valamely magatartása következtében kerül sor. Az Ör. 9 § (2) bekezdése a fegyver tartására vonatkozó engedély érvényességét nem érintve, valamennyi engedéllyel rendelkező számára tiltja meg a fegyver használatát az önkormányzat meghatározott területén.

1.2. A fegyver használatát illetően a Kr. 38–41. §-a tartalmaz rendelkezéseket. A Kr. meghatározza, hogy fegy-

vert az engedéllyel rendelkező – az engedélye alapján – mire és hol használhatja, hogyan köteles szállítani, illetve viselni. Az Ör. kizárólag az önkormányzat meghatározott területén tiltotta meg a fegyver meghatározott céllal történő használatát. Azt tehát nem zárja ki, hogy a tilalommal nem érintett területen fegyvert bármely céllal használják az engedéllyel rendelkezők. A tilalommal érintett területen továbbá az Ör. 9. § (2) bekezdésében nem említett célra a magasabb szintű jogszabályok alapján történhet a fegyver használata.

Mindezek alapján az állapítható meg, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdése a Kr.-hez képest a fegyver használatát korlátozó rendelkezést tartalmaz. Ez a korlátozás azonban nem eredményezi a fegyver használatának kizárását sem valamennyi jogszabályban megengedett célra, sem az önkormányzat teljes területére.

Az Alkotmánybíróság „[a] 63/1991. (XI. 30.) AB határozatában – a belkereskedelmi törvény és végrehajtási rendelete vizsgálata kapcsán – rámutatott arra, hogy e magasabb szintű jogszabályok által „megszabott korlátozások helyi alkalmazása során nem alkotmányellenes az, ha a városnak név szerint megjelölt utcák által meghatározott körzetében, vagy kiemelt objektumok (kegyhelyek, iskolák, kultúrcentrumok stb.) környezetében az önkormányzat nem ad engedélyt” ... meghatározott vállalkozói tevékenységre. (ABH 1991, 471–472.) Az Ör. sem Újpest egész területén rendeli megszorítólag alkalmazni az Szsztv. 26. § (12) bekezdésében foglalt előírásokat, hanem csak a képviselő-testület által szükségesnek ítélt közterületek mentén. Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint a képviselő-testület elfogadhatóan – ahogy a polgármester kifejezte: „Újpest közbiztonsága és közterkölse érdekében” – élt az Alkotmány 42. §-ával biztosított önkormányzati jogosultságával, s nem sértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének a tilalmát. Az Alkotmánybíróság 1991 óta következetes gyakorlata szerint ugyanis, ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette. (2219/H/1991. AB határozat; ABH 1992, 716–718.; 958/H/1993. AB határozat; ABH 1994, 781–784.)” [17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998, 155, 157–158.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör. 9. § (2) bekezdésben foglalt korlátozás alkotmányossága is ez alapján ítélandó meg. A magasabb szintű jogszabályok – a Tv. és különösen a Kr. – a fegyver használatára vonatko-

zóna elsősorban az élet védelme érdekében szükséges korlátozásokról rendelkeznek. Az Ör. 9. § (2) bekezdésében található korlátozásra nem az élet védelme, hanem – amint arra a Képviselő-testület hivatkozott – kegyeleti okokból került sor, a helyi viszonyokra figyelemmel. Ennek megfelelően csak meghatározott objektumok (temetők) körében tiltja a fegyver használatát. Az Alkotmánybíróság az Ör. 9. § (2) bekezdése alkotmányosságának megítélésakor figyelembe vette azt is, hogy a rendelkezés nem zárta ki fegyver munkavégzési célra történő használatát. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ör. az országos szintű szabályozáshoz képest, a helyi viszonyokra figyelemmel kiegészítő jellegű szabályozást alkotott, amire az Alkotmány 42. §-a – a fent kifejtettek alapján – felhatalmazást ad.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdésének a fegyverhasználat korlátozásáról rendelkező fordulata nem ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, így nem sérti az Ötv. 16. §-át, illetve a Tv. és a Kr. rendelkezéseit. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság ezután azt az indítványozói felvetést bírálta el, miszerint az Ör. 9. § (2) bekezdésének „erős zajt okoz” kitétele sérti a Jat. 18. § (2) bekezdését. Az indítványozó szerint mivel az Ör. nem határozta meg az „erős zaj” fogalmát, a kifejezés nem világos és közérthető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében „[p]usztán az a tény, hogy valamely jogszabályi rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni, nem szükségképpen jelenti a Jat. idézett szabályának megsértését. A leggondosabb jogszabályszerkesztés és jogszabály-élőkészítés mellett is előfordulhatnak ugyanis a gyakorlatban jogszabály-értelmezési nehézségek, amelyeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabályértelmezés eszközeivel kell felszámolni. Ugyanez az irányadó arra az esetre, ha valamely rendelkezés kétségtelenül nem áll összhangban a Jat. idézett szabályával, de a jogszabályértelmezés révén gondoskodni lehet a szóban forgó jogszabály helyes alkalmazásáról. (...) Alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotási fogyatékoság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő.” [1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674., erre hivatkozik: 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 858.]

Ezen érvelés alapján a Jat. 18. § (2) bekezdésének sérelmét állapította meg az Alkotmánybíróság azért, mert egy önkormányzati rendelet egyik rendelkezése az érintettek számára nem egyértelműen rendelkezett járulékfizetési kötelezettségről, így nem ismerhették meg kötelezettségük tartalmát és annak teljesítésére sem tudtak felkészülni. [9/1999. (IV. 28.) AB határozat, ABH 1999, 386, 388.] Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában ugyancsak

egy önkormányzati rendelet alkotmányosságának vizsgálatára kapcsán azért állapította meg a Jat. 18. § (2) bekezdésének, és ezen keresztül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét, mert a támadott rendelkezés – félreérthető fogalmazása miatt – szélsőséges jogalkalmazói értelmezésre adott lehetőséget. Amint az Alkotmánybíróság fogalmazott, „[a] hatósági jogkör gyakorlójának adott korlátlan mérlegelési jog ugyanis kiszámíthatatlanná teszi, hogy milyen egyéb célra kell engedélykérelmet benyújtani, vagy az egyéb indokból elutasított kérelmet milyen alapon lehet jogorvoslással megtámadni.” [49/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 519, 520.]

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azt vizsgálta, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdése alapján egyértelműen megállapítható-e, hogy milyen magatartás minősül tiltottnak a megadott övezetben. Az Ör. 9. § (2) bekezdése a zaj okozását kizárólag annak erősségére tekintettel tiltja. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az „erős” jelző alapján nem egyértelmű, hogy az Ör. milyen magatartást tilt. Így mindenekelőtt nem egyértelmű, hogy a zajokozás erősségének mi a mércéje. Vagyis akkor minősül-e erősnek az adott zajokozás, ha az alkalmas mások zavarására, vagy – mások zavarásától függetlenül – egy objektív zajszint feletti zajokozást tilt az Ör., és ez utóbbi esetben nem egyértelmű, hogy mi az a zajszint, ami felett a zajokozás tiltottnak („erősnek”) minősül. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az sem egyértelmű az Ör. megfogalmazása alapján, hogy az „erős” zaj okozása, annak indokoltságára tekintet nélkül tiltott-e, vagy az Ör. kizárólag az indokolatlan zajokozást kívánja-e tiltani. [Így például az erős zaj okozásának tilalma alapján akár egy, a temetők 250 méteres körzetén belül folytatott építkezés is tiltottnak minősíthető, annak ellenére, hogy a zajokozás indokolt, és a magasabb szintű jogszabályokban meghatározott zajszintet nem haladja meg (bár az természetszerűleg „erős”).]

Mivel az Ör. 9. § (2) bekezdésének utolsó fordulatában foglalt tilalom szélsőséges jogalkalmazói értelmezésre ad lehetőséget, a norma az érintettek számára bizonytalan tartalmat hordoz. Így megállapítható, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdésében foglalt „erős zaj okozása” kitétel – az Alkotmánybíróság fent kifejtett gyakorlata értelmében – sérti a Jat. 18. § (2) bekezdésében foglalt norma világosságára vonatkozó követelményt.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 9. § (2) bekezdésének „erős zaj okozása” fordulata sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, és megsemmisítette azt.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a képviselő-testület külön rendelkezése nélkül is szabálysértésnek minősül a csendháborítás, vagyis az olyan zajokozás, amely indokolatlan és alkalmas mások zavarására. Erről az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 6. §-a rendelkezik. Az indokolt, ám egy meghatározott objektív zajszintet meghaladó zajokozás jogkövetkezményeiről – amelyek ugyancsak a képviselő-testület külön rendelkezése nélkül is irányadók – a környezeti zaj és

rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet rendelkezik.

A jelen határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Dr. Kukorelli István s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 351/H/2003.

Az Alkotmánybíróság 32/2008. (III. 12.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára irányuló indítványa tárgyában – *dr. Holló András, dr. Kukorelli István, dr. Paczolay Péter és dr. Trócsányi László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András és dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás” kihirdetéséről szóló, az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján elfogadott törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése, 3. cikkének (3) bekezdése, és a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot megállapító részében alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

INDOKOLÁS

I.

1. Az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján törvényt fogadott el „az Európai Unió, valamint az Izlandi

Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás kihirdetéséről” (a továbbiakban: Törvény). Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2007. június 12-én küldte meg a köztársasági elnöknek kihirdetésre, sürgősségi kérelem nélkül. A köztársasági elnök az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § a) pontjára, 21. § (1) bekezdés b) pontjára, valamint 35. §-ára és 36. §-ára hivatkozva a részére előírt határidőn belül – 2007. június 27-én – kelt indítványában kérte az Alkotmánybíróságot, hogy végezze el a Törvénnyel kihirdetendő, az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás (a továbbiakban: EUIN-megállapodás) 3. cikkének (2) és (3) bekezdése, valamint a Törvény 4. §-ában az EUIN-megállapodás 3. cikkének (4) bekezdéséhez tett nyilatkozat előzetes alkotmányossági vizsgálatát.

2. A köztársasági elnök indítványában az alábbiakra mutatott rá:

2.1. Az EUIN-megállapodás nemzetközi szerződés, melynek szerződő felei az Európai Unió egyfelől, illetve az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság másfelől. Az EUIN-megállapodásra a jogalapot az Európai Unió számára az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 24. és 38. cikke adja. Ugyanakkor a Szerződés 24. cikkének (5) bekezdése szerint az ilyen megállapodás „nem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek”. Mint-hogy a Törvény javaslatának indoklása szerint a Magyar Köztársaság képviselője tett ilyen nyilatkozatot, az EUIN-megállapodás kötelező hatályának elismerése és a belső joggá válása a nemzetközi szerződésekre vonatkozó hazai szabályok szerint történik. Ezért alkotta meg az Országgyűlés a Törvényt, amely egyrészt az EUIN-megállapodás – mint nemzetközi szerződés – kötelező hatályának elismerésére ad felhatalmazást, másrészt kihirdeti azt a magyar jogban.

2.2. Ezt követően a köztársasági elnök a saját indítványtételi jogosultságát elemezte és megállapította, hogy az Abtv. 36. § (1) bekezdése lehetővé teszi a számára, hogy a nemzetközi szerződés megerősítése előtt kezdeményezze annak alkotmányossági vizsgálatát. A megerősítés fogalmát az Abtv. ugyan nem határozza meg, de a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. § f) pontja, a Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt, a szerződések jogáról szóló, az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel kihirdetett szerződést követve a megerősítést a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése fogalmába sorolja, annak egyik módozataként. A köztársasági elnök az

Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a nemzetközi szerződés kötelező hatályát az Nsztv. 8. § (2) bekezdésében meghatározott módon ismeri el. Jelen esetben, amikor a nemzetközi szerződés kihirdetése törvénnyel történik, a köztársasági elnök annak aláírásával egyidejűleg okiratot állít ki a szerződés kötelező hatályának elismeréséről, amelynek kicseréléséről vagy letétbe helyezéséről a külpolitikáért felelős miniszter útján haladéktalanul gondoskodik. Következésképpen, az Abtv. 36. § (1) bekezdése lehetővé teszi a köztársasági elnök számára, ahogyan a 7/2005. (III. 31.) AB határozat is megállapította a szerződéskötési eljárásban résztvevőkre vonatkozóan, hogy a nemzetközi jogi kötelezettség vállalását, azaz az EUIN-megállapodás kötelező hatályának elismerését megelőzően kezdeményezhesse egy megkötendő nemzetközi szerződés általa alkotmányosan aggályosnak tartott rendelkezései alkotmánybíróági vizsgálatát. (ABH 2005, 83, 86.)

2.3. A következő részben az indítvány az EUIN-megállapodás aggályosnak tartott rendelkezéseit foglalta össze.

A köztársasági elnök megállapítja, hogy az EUIN-megállapodás célja a kiadatási ügyek gyorsítása és egyszerűsítése az EU tagállamai, illetve Izland és Norvégia között az EUIN-megállapodás melléklete szerinti – kibocsátó állam által kiállított – elfogatóparancs alkalmazásával. A végrehajtó állam területén elfogott személy átadásáról a végrehajtó állam igazságügyi hatósága dönt, döntésének korlátja, hogy az átadást csak meghatározott körülmények esetén tagadhatja meg.

2.3.1. A köztársasági elnök alkotmányellenesnek tartotta az EUIN-megállapodás 3. cikkének (2) bekezdését. Értelmezése szerint ez a rendelkezés főszabályként a kettős büntethetőség feltételéhez köti az átadási kötelezettség beálltát, de nem követeli meg, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint azonos tényállási elemekkel minősüljön bűncselekménynek.

2.3.2. A köztársasági elnök aggályosnak tartotta az EUIN-megállapodás 3. cikkének (3) bekezdését is, amely bizonyos – mindenekelőtt a terrorizmushoz és a szervezett bűnözéshez kapcsolódó – bűncselekmények esetén álláspontja szerint kizárja a kettős büntethetőség követelményének alkalmazását.

2.3.3. Az EUIN-megállapodás 3. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi a szerződő felek számára, hogy meghatározott bűncselekménycsoportok tekintetében és egyéb feltételek mellett olyan nyilatkozatot tegyenek, amelyben kizárják a kettős büntethetőségre vonatkozó 3. cikk (2) bekezdésében foglalt feltétel alkalmazását. A köztársasági elnök értelmezése szerint, ha valamelyik szerződő fél ilyen nyilatkozatot tesz, akkor igazságügyi hatóságai nem tagadhatják meg az elfogatóparancs végrehajtását arra hivatkozással, hogy az érintett cselekmény saját joguk szerint nem minősül bűncselekménynek. Az indítványozó utalt a Magyar Köztársaság által az EUIN-megállapodás 3. cikkének (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatra, amelyben vál-

lalja, hogy bizonyos feltételek mellett nem alkalmazza a kettős büntethetőség követelményét az átadási eljárás során. A nyilatkozat alkotmányossági vizsgálatát a köztársasági elnök azért kérte, mert az lényegét tekintve az EUIN-megállapodáson alapuló nemzetközi kötelezettségvállalás, mely megfelelő formában történő közlését követően a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződéses kötelezettségét eredményezi.

2.4. Az EUIN-megállapodás 3. cikkének (2) és (3) bekezdése, valamint a 3. cikkének (4) bekezdéséhez tett nyilatkozat alkotmányossági vizsgálatát a köztársasági elnök az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére alapítottan kezdeményezte, amely a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveit emeli alapjogi rangra. Az indítvány ismertette ezen elvek tartalmát, és az azokat értelmező 11/1992. (III. 5.) AB határozat főbb megállapításait. Ennek keretében megállapította: „Az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével ellentétes (...) az olyan jogszabály, mely úgy hatalmaz fel magyar hatóságokat a büntetőjogi felelősségre vonásra irányuló cselekmény elvégzésére, hogy az ennek alapjául szolgáló cselekmény az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmény, illetve nem valósítja meg valamennyi releváns büntetőjogi tényállási elemet”. A köztársasági elnök álláspontja szerint az indítvánnyal érintett rendelkezések, illetve nyilatkozat ilyen cselekmény esetében is lehetővé teszik a büntetőjogi felelősségre vonást.

2.5. A következő részben az indítványozó utalt arra is, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, 2/A. §-a, valamint a 6. § (4) bekezdése alkalmazási körében az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének értelmezése és érvényesülése eltérő lehet, de véleménye szerint a sérelmezett rendelkezések egyik esetkörbe sem tartoznak.

2.6. Az indítványa utolsó részében a köztársasági elnök összegezte az addigi megállapításait és az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére alapítottan kérte az Alkotmánybíróság véleményét az EUIN-megállapodás 3. cikke (2) és (3) bekezdésének és a 3. cikke (4) bekezdéséhez tett nyilatkozat alkotmányosságáról.

II.

1. Az Alkotmány indítvány elbírálásakor figyelembe vett rendelkezései:

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

„57. § (4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény.”

2. A Törvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § A megállapodás hiteles magyar nyelvű szövege a következő:

(...)

3. cikk

Hatály

(...)

(2) A (3) és (4) bekezdés sérelme nélkül, az átadás feltétele, hogy azok a cselekmények, amelyek miatt az elfogatóparancsot kibocsátották, a végrehajtó állam joga szerint tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül bűncselekménynek minősüljenek.

(3) A 4. cikkre, az 5. cikk (1) bekezdésének *b)*–*g*) pontjára, valamint a 6., 7. és 8. cikkre is figyelemmel, egy állam semmilyen esetben sem tagadhatja meg egy olyan személy magatartásával kapcsolatban kibocsátott elfogatóparancs végrehajtását, aki a terrorizmus visszaszorításáról szóló európai egyezmény 1. és 2. cikkében és a terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2002. június 13-i kerethatározat 1., 2., 3. és 4. cikkében említett, a terrorizmussal összefüggő kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme, vagy szándékos emberölés, súlyos testi sértés, emberrablás, személyi szabadság megsértése, túszejtés és erőszakos közöskülés bűncselekményének vagy bűncselekményeinek egy közös célt követő csoport általi elkövetéséhez hozzájárul, amennyiben e cselekmények szabadságvesztéssel vagy olyan szabadságelvonással járó intézkedéssel büntethetők, amelynek maximális időtartama legalább tizenkét hónap, abban az esetben sem, ha az érintett személy az adott bűncselekmény vagy bűncselekmények tényleges elkövetésében nem vesz részt; az említett hozzájárulásnak szándékosnak kell lennie, és annak ismeretében kell történnie, hogy az illető személy részvételével hozzájárul az adott szervezet bűnözői tevékenységeinek megvalósulásához.

(4) Norvégia és Izland, egyrészt, és valamely tagállama nevében az Európai Unió, másrészt, nyilatkozatot tehet, amely szerint a kettős büntethetőségre vonatkozó, a (2) bekezdésben említett feltételt az alábbiakban meghatározott feltételeknek megfelelően viszonyosság alapján nem alkalmazza. E Megállapodás értelmében és a cselekmény kettős büntethetőségének mérlegelése nélkül az elfogatóparancs alapján átadásra kerül sor az alábbi bűncselekmények esetében, amennyiben ezeknél a kibocsátó állam joga szerint a kibocsátó államban a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés:

- bünszervezetben való részvétel,
- terrorizmus,
- emberkereskedelem,
- gyermekek szexuális kizsákmányolása és gyermekpornográfia,
- kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott kereskedelme,
- fegyverek, lőszerek és robbanóanyagok tiltott kereskedelme,
- korrupció,
- csalással kapcsolatos bűncselekmények, ideértve az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről

szóló, 1995. július 26-i egyezmény értelmében az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalásokat is,

- bűncselekményből származó jövedelem tisztára mosása,
- pénzhamisítás, beleértve az euró hamisítását is,
- számítógépes bűnözés,
- környezettel kapcsolatos bűncselekmények, beleértve a veszélyeztetett állatfajok, valamint a veszélyeztetett növényfajok és -fajták tiltott kereskedelmét is,
- segítségnyújtás jogellenes beutazáshoz és tartózkodáshoz,
- szándékos emberölés, súlyos testi sértés,
- emberi szervek és szövetek tiltott kereskedelme,
- emberrablás, személyi szabadságtól való megfosztás és túszejtés,
- rasszizmus és idegengyűlölet,
- szervezett vagy fegyveres rablás,
- kulturális javak, beleértve a régiségeket és a műtárgyakat, tiltott kereskedelme,
- csalás,
- zsarolás és védelmi pénz szedése,
- termékhamisítás és iparjogvédelmi jogok megsértése,
- hivatalos okmányok hamisítása és az azzal való kereskedés,
- fizetőeszközök hamisítása,
- hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme,
- nukleáris vagy radioaktív anyagok tiltott kereskedelme,
- lopott gépjárművek kereskedelme,
- erőszakos közöskülés,
- gyújtogatás,
- a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága alá tartozó bűncselekmények,
- légi vagy vízi jármű jogellenes hatalomba kerítése,
- szabotázs.

(...)

4. § A Magyar Köztársaság a Megállapodáshoz az alábbi nyilatkozatokat teszi:

A 3. cikk (4) bekezdéshez:

A Magyar Köztársaság kijelenti, hogy a 3. cikk (2) bekezdésében szereplő feltételt nem alkalmazza a 3. cikk (4) bekezdésében szereplő bűncselekmény-kategóriák esetén, amennyiben ezeknél a kibocsátó állam joga szerint a kibocsátó államban a büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, feltéve, hogy a kibocsátó állam hasonló nyilatkozatot tett.

(...)"

III.

Az indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § a) pontjában meghatározott hatáskörében járt el. Az

Abtv. 1. § a) pontja értelmében az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, továbbá a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata. Az erre vonatkozó indítványnak az Abtv. 21. § (1) bekezdésében – az Abtv. 35–36. §-ában foglalt megkülönböztetést figyelembe véve – meghatározott szervtől vagy személytől kell származnia. Jelen esetben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnök az Abtv. 36. § (1) bekezdésében, illetve 35. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően kezdeményezte egy nemzetközi szerződést kihirdető törvény egyes rendelkezései alkotmányosságának előzetes vizsgálatát.

A köztársasági elnök az Abtv. 36. § (1) bekezdése alapján nyújtotta be indítványát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EUIN-megállapodás nemzetközi jogi szerződésnek minősül. Az a tény, hogy az egyik oldalon az Európai Unió szerepel szerződő félként, nem jelenti azt, hogy az EUIN-megállapodás az Alkotmány 2/A. § értelmében közösségi jogi normának minősülne, hiszen nem az ún. alapító és módosító szerződések szerinti európai uniós, illetve európai közösségi hatásköröket változtatja meg, hanem az egyes tagállamok, illetve Izland és Norvégia viszonylatában létesít kötelezettségeket. Az ilyen természetű megállapodásokat maga az Európai Unió is úgy tekinti, hogy azok nemzetközi szerződések, amelyekre tehát a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság osztotta a köztársasági elnök álláspontját, hogy a jelen esetben a nemzetközi szerződés megkötése előtt alkotmányossági ellenőrzésre sor kerülhet, sőt tulajdonképpen ez az utolsó fázis, amikor erre még lehetőség nyílik, mivel a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése még nem történt meg. Az Alkotmánybíróság szerint annak, hogy a Törvény egyszerre tartalmazza a ratifikációra felhatalmazást és a kihirdetés aktusát – ami megfelel az Nsztv. 7. § (2) bekezdésében és 10. § (1) bekezdésének a) pontjában foglaltakkal bevezetett új gyakorlatnak – nincs kihatása az Abtv. 36. § alkalmazhatóságára.

IV.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben először az alábbiakra mutat rá.

A *nullum crimen sine lege* elv eredetileg az ellen kívánt biztosítékot nyújtani, hogy az állam büntetőjogi felelősségrevonást alkalmazhasson állampolgárával, illetve a területén tartózkodó külföldi személlyel szemben, ha ennek az államnak a joga szerint a kérdéses cselekmény az elkövetéskor nem volt bűncselekmény. A *nullum crimen sine lege* elv azonban a bűnüldözésben való nemzetközi együttműködés kialakulásával, a kiadatás/átadás intézményének a megjelenésével, a legújabb korban a nemzetközi büntetőtörvényszékek megjelenésével más összefüggésekben is jelentkezik.

Az indítványban felvetett alkotmányossági probléma azzal függ össze, hogy az EUIN-megállapodás az európai büntetőügyi és igazságügyi együttműködésben kialakított, olyan automatizmusokra épülő megoldást tett magáévá, ami jelentősen eltér a nemzetközi jog hagyományos megoldásaitól.

A kiadatási megállapodások tartalmi elemeit illetően megállapítható – és ez vonatkozik a magyar állam által kötött és az Alkotmánybíróság által áttekintett kiadatási megállapodásokra is –, hogy az államok leggyakrabban a bűncselekmények tételes felsorolásával és e felsorolásnak a cselekményekért kiszabható szabadságvesztés büntetés minimális időtartamának megjelölésével törekednek arra, hogy csak olyan bűncselekmények vonatkozásában valósuljon meg kiadatási együttműködés, amelyek a hazai jogban már bűncselekmény, és pedig összevethetően hasonló büntetéssel sújtható bűncselekmény. Az államok alkotmányos megoldásai dogmatikailag ezt vagy a *nullum crimen sine lege* elvhez (esetleg annak kiterjesztett értelemben történt felfogásához), vagy pedig a büntetőjogi legalitás egyéb alkotmányos garanciájához kapcsolják.

Az Alkotmánybíróság osztotta az indítványnak a korábbi alkotmánybírósági határozatokra visszamutató azt az álláspontját, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a bűnösség nyilvánítást és a büntetéssel sújtást érdemben befolyásoló valamennyi büntető jogszabályra vonatkozik, ez a garancia akadályozza minden olyan magyar közhatalmi cselekvésnek, mely a magyar Alkotmány hatálya alá tartozó személyek büntetőjogi felelősségére vonására irányul anélkül, hogy a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény a magyar jog szerint bűncselekmény lenne. Ennek a követelménynek a teljesülése a jelen esetben az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és az EUIN-megállapodás tételes rendelkezéseinek egymással való összehasonlítása alapján vizsgálható meg.

Az indítvány azonban maga is felhívta a figyelmet az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének a 2. § (1) bekezdésével, a 2/A. § (1) bekezdésével, a 6. § (4) bekezdésével és a 7. § (1) bekezdésével összekapcsolható értelmezésének fontosságára.

V.

Az indítványban felvetett alkotmányossági probléma vizsgálatának megalapozásához az Alkotmánybíróság ezt követően elvégezte az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés történeti, logikai és rendszertani értelmezését, különös figyelmet fordítva a „magyar jog szerint” fordulat tartalmára.

1. A rendszerváltozás előtt az Alkotmány nem tartalmazta a *nullum crimen sine lege* elvet, előtte legfeljebb az 1972. évi I. törvénnyel módosított Alkotmányba beiktatott akkori 54. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános emberi jogi klauzula („A Magyar Népköztársaság tiszteltben tartja az emberi jogokat.”) jelenthetett áttételesen

kapcsolódó elvet. A *nullum crimen sine lege* elvet ugyanakkor a magyar jog természetesen ismerte, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 2. §-ába foglalt tételes jogi szabályként. („A bűncselekményt az elkövetése idején hatályban levő törvény szerint kell elbírálni. Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálható el, akkor az új törvényt kell alkalmazni; egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje.”)

A *nullum crimen sine lege* elv így az Alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel történt módosításával emelkedett alkotmányi szintre. A *nullum crimen sine lege* elv alkotmányi szintre emelését az akkor hivatalban levő Kormány kezdeményezte és szövegjavaslatán az ún. Ellenzéki Kerekasztallal folytatott tárgyalások eredményeként több módosítást eszközölt. E tárgyalások jegyzőkönyveit áttekintve megállapítható, hogy az akkori tárgyaló felek, majd utóbb alkotmányozó hatalomként az Országgyűlés az Alkotmány 57. § (4) bekezdése olyan tartalmú megfogalmazására törekedtek, hogy az feleljen meg az évszázados garanciális elvnek, miszerint csak azon az alapon lehet valakit bűnösnek kimondani, ha az általa elkövetett cselekményt a cselekmény elkövetésekor a törvény büntetni rendeli. Megállapítható, hogy a szövegezési változtatásokat azzal a szándékkal hajtották végre, hogy azok tartalma a szóhasználatról függetlenül a magyar és a nemzetközi jog szerinti büntetni rendeltséget egyaránt lefedje.

A fentiek szerint tehát, az alkotmányozó olyan megoldást akart, amely tartalmilag ugyanaz, mint az európai jogállamok alkotmányainak megoldása.

2. Az Alkotmánybíróság ezek után áttért „a magyar jog szerint” fordulat tartalmának az alkotmánybírósági határozatokban megadott, illetve azokból okszerűen következő értelmezés áttekintésére.

2.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ez a fordulat természetesen először is a magyar törvényre, és pedig mindenekelőtt a Büntető Törvénykönyvre való utalást jelenti.

Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban (ABH 1992, 77.) már utalt a minőségi kritériumokra és a többi európai állam hasonló alkotmányos fordulataival való összhangra. „Az Alkotmánybíróság a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. Ennek kapcsán elvégezte az európai jogállamok alkotmányainak összehasonlító vizsgálatát. Megállapította, hogy ezek nem egyszerűen azt jelentik ki, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie. Ugyanazt teszik tehát, mint amit az Alkotmányunk 57. § (4) bekezdése előír.” (ABH 1992, 77, 86.)

2.2. A fordulat jelenti ugyanakkor a kihirdetés révén a magyar jog részévé tett nemzetközi szerződéseket is, részben az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés kapcsolódásával.

A Btk. több cikke nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalás következményeként került be a törvénykönyvbe és több olyan is van (apartheid 157. §, nemzetközi szerződés által tiltott fegyver alkalmazása 160/A. §, nemzetközi gazdasági tilalom megszegése 261/A. §), amelyeknek az alkalmazása külön nemzetközi jogszabálytól, annak tartalmától függ. Ennek feltétele a szerződés kihirdetettsége. Az Alkotmánybíróság a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatában megsemmisítette a Btk. 283/B. §-át, hangsúlyozva, hogy „egy jogszabályba foglalás nélküli, illetve egy közzé nem tett nemzetközi egyezmény előírásainak megszegése nem alapozhatja meg a büntetőjogi felelősséget.” (ABH 2000, 377, 380.)

2.3. A fordulat jelenti továbbá, az Alkotmány 7. § (1) bekezdésére tekintettel, adott esetben az egyetemes nemzetközi szokásjogon alapuló büntetendőség elfogadását.

Ebben az értelemben jellemezte a kapcsolatot az Alkotmánybíróság is a 2/1994. (I. 14.) AB határozatban, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye vonatkozásában: „A nemzetközi jog, amelynek szintén sarkalatos tételei között szerepel a *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* elve, az általános szabály alóli kivétel megengedhetőségének megfogalmazásával fogadta be magába a II. világháborút követő visszaható hatályú jogalkotást. Ennek a belső jogban is kihirdetett dokumentumai a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye. Az Alkotmány nem tartalmaz az Egyezségokmány és az Egyezmény kivételt engedő rendelkezéseihez hasonlókat az 57. § (4) bekezdésében foglalt alkotmányos büntetőjogi alapelv alól. Azonban az 53/1993. AB határozat értelmében az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és a 7. § (1) bekezdése egymásra tekintettel értelmezendők. „A *nullum crimen* elv feltétlen belső jogi érvényesülését garantáló 57. § mellett a 7. § (1) bekezdés erejénél fogva alkotmányosan érvényesülnek a nemzetközi büntetőjognak a háborús bűncselekményekre és az emberiség elleni bűncselekményekre vonatkozó szabályai.” (V.2.p.)” (ABH 1994, 41, 53–54.)

2.4. Az Alkotmánybíróság az elmúlt években hozott határozataiban rámutatott arra, hogy az Európai Unió jogrendszere nemzetközi jogi eredete ellenére önálló jogrendszer, amelyben az Alkotmánybíróság az ún. eredeti jogot, azaz „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (1053/E/2005. AB határozat, ABH, 2006, 1824, 1828.), és ezek a „szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkot-

mánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Erre tekintettel akkor vetődhet fel az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének a 2/A. § (1) bekezdésével összefüggésben történő értelmezése, amikor olyan jogi aktus alkalmazandósága merül fel, amelynek meghozatalára az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésében foglalt „az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig” fordulat értelmében az Európai Unió intézményei útján megvalósult hatáskörgyakorlás révén került sor. Ilyen az Európai Unión belül, az ún. belügyi és igazságügyi együttműködés területén fordulhat elő.

2.5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének szövegében a „magyar jog” fogalma alá sorolódva az „eredeti” magyar jog, azaz a magyar büntető törvény, valamint emellett adott esetben egyes cselekmények büntetendőségét kimondó és magyar jogszabályként kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségvállalások, illetve az alkotmánybeli adopciónak a nemzetközi szokásjog, valamint a büntetendőséget kimondó és a magyar államot is kötelező európai uniós aktusok logikailag zárt rendszert képeznek.

3. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy e rendszer elemeit képező normáknak az elmúlt években tapasztalt megsokasodása egyik következménye azonban a számtalan átfedés: új nemzetközi szerződések, új európai uniós jogi aktusok jelennek meg, amelyek számos esetben csak megismételnék olyan kötelezettségeket, amelyeket a magyar állam által elfogadott és a hazai jogrendben kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségek, illetve az európai uniós együttműködés szabályai szerinti kötelezettségek már tartalmaznak.

Az államok egyre intenzívebbé váló büntetőjogi és igazságszolgáltatási együttműködése sokasodó, a magyar állam által elfogadott nemzetközi jogi és európai jogi normáinak meg kell felelniük a magyar Alkotmány követelményeinek, mindenekelőtt a büntetőjogi legalitás követelményeinek, amelyek kiemelkedő fontosságára, alkotóelemre, illetve teljesülésük elengedhetetlen feltételeire az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott.

Az Alkotmánybíróság a büntetőjogi legalitást illetően kialakított gyakorlatából az következik, hogy bűncselekményi tényállást csak törvény állapíthat meg. A büntetni rendeltség lényegét a Btk. általános és különös része és a keretdiszpozíciók tartalma határozza meg. Csak olyan magatartás tekinthető bűncselekménynek, amit a törvény büntetendő cselekményként fogalmaz meg. Ezért a magyar jog szerinti bűncselekmény megítéléséhez feltétlenül szükséges a tényállási elemek megléte.

VI.

Az Alkotmánybíróság ezután az EUN-megállapodás létrehozásának előzményeit tekintette át. Vizsgálata során kiemelkedő jelentőséget tulajdonított az Alkotmánybíróság az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) által elfogadott – az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló – kerethatározatnak (2002/584/IB kerethatározat, kihirdetve: Hivatalos Lap L 190, 2002. júl. 18., 0001–0020. o., a továbbiakban: Kerethatározat), amelyre tekintettel fogadták el az EUN-megállapodást. Bár az indítvány nem tartalmaz erre vonatkozó kérelmet, de a szoros összefüggésre és a két dokumentum éppen az indítvány által érintett részek tekintetében megállapítható helyenkénti szó szerinti azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság azt külön is áttekintette.

1. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a kiadatás napjainkban egyre kevésbé alkalmas eszköznek bizonyul a rendkívüli méreteket öltő – szervezett – bűnözés elleni harcban, főleg egy olyan határok nélküli térségben, mint amilyen az Európai Unió, ahol az államok közötti bizalom és együttműködés mértéke és értéke – jogi értelemben is – igen magas, és több jogintézmény tekintetében kiindulópontként szolgál.

Erre tekintettel az Amszterdami Szerződés az Európai Unió céljai közé emelte a „szabadság, biztonság és jog térségének” létrehozását, és ezzel radikális változások előtt nyitotta meg az utat a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén is. E folyamat egyik legelső lépéseként az Európai Tanács tamperei ülésén döntöttek arról, hogy az Európai Unió tagállamai között a formális kiadási eljárást el kell törölni, és azt fel kell váltani egy gyors átadási eljárással, amely a kölcsönös elismerés elvén alapul. Eszerint minden tagállam igazságügyi hatóságának – meghatározott feltételek mellett – el kell ismernie a másik tagállam kijelölt igazságügyi hatósága által hozzá eljuttatott, valamely keresett személy átadására vonatkozó kérelmét. Ez a jogi megoldás megnyitja az európai bűnüldözési terület határait azzal, hogy megkönnyíti a tagállamok közötti „határokon” átmenően is a bűnüldözést és az igazságszolgáltatást.

Ezen elv megvalósítása érdekében került sor 2002. június 13-án a Kerethatározat elfogadására a Tanács által. Az európai elfogatóparancs – mint új jogintézmény – alkalmazására az Európai Unió tagállamai között 2004. január 1-jétől került sor, a Magyar Köztársaság esetében az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Btv.) 99. § (1) bekezdése értelmében az Európai Unióhoz való csatlakozás időpontjától. Az európai elfogatóparancs alap gondolata az, hogy ha valamely tagállam igazságügyi hatósága az általa kibocsátott jogi aktus alapján valamely büntetőeljárás alatt álló, vagy már elítélt személy átadását kéri, e határozatát az Európai Unió egész területén végrehajtják, és a személyt lehetőleg rövid időn belül részére átadják. Az új eljárási rendszerben az európai elfogatópa-

rancs végrehajtása elsődlegesen az igazságügyi hatóságok közötti eljárásra épül, és megszűnik a klasszikus kiadatási eljárásban jelen lévő közigazgatási és politikai döntési szint.

A Magyar Köztársaság vonatkozásában a Betv. tartalmazza a Kerethatározat végrehajtására vonatkozó szabályokat. A Betv. egyes cikkei csaknem szó szerint azonosak a Kerethatározatban foglaltakkal.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy már a Kerethatározat meghozatalának előkészületei során az Európai Unió egyik legfontosabb döntés-előkészítő intézménye, az Európai Bizottság kilátásba helyezte, hogy egy, az Izlandi Köztársasággal és a Norvég Királysággal megkötendő megállapodás erre a két államra is kiterjeszti a Kerethatározat hatályát. Ennek az alapja Izland és Norvégia, illetve a Tanács között, 1999. május 17-én kötött megállapodás a Schengen acquis átvételéről, alkalmazásáról és fejlesztéséről (Hivatalos Lap L 176, 1999. júl. 10. 36–52. o.). Később azonban az a döntés született, hogy ne a Kerethatározat hatályát terjesszék ki rájuk, hanem azonos tartalmú nemzetközi szerződést kössenek velük. Ennek a folyamatnak az egyik főállomása a Tanács 2006. június 27-i határozata az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás aláírásáról. Ezt a határozatot, az EUN-megállapodás szövegével együtt az Európai Unió Hivatalos Lapja 2006. október 21-i L 292. száma tette közzé az Európai Unió valamennyi hivatalos nyelven.

VII.

Az Indokolás V/2. pontjában már történt utalás az Alkotmánybíróságnak a büntetőjogi legalitást illetően kialakított gyakorlatában megfogalmazott követelményekre.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Törvény 3. §-ában foglalt EUN-megállapodás szövege önmagában véve esetenként többféle értelmezést tesz lehetővé. Ez különösen vonatkozik az EUN-megállapodás 3. § (2) bekezdésének „a végrehajtó állam joga szerint tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül” szövegrészére, amely – a Törvényben és csak a Törvényben – a központosítás (*interpunctio*) megváltozása miatt tartalmilag is eltér a Kerethatározattól.

Az EUN-megállapodás megfogalmazásakor az Európai Unió azt a megoldást alkalmazta, hogy amennyire csak lehet, szó szerint vegye át az EUN-megállapodásba a Kerethatározat egyes rendelkezéseit, így az EUN-megállapodás 3. cikke indítvánnyal érintett (4) bekezdésének a szövege azonos a Kerethatározat 2. cikke (2) bekezdésének a szövegével. Az EUN-megállapodás 3. cikke indítvánnyal érintett (2) bekezdésében foglalt rendelkezés szövegével megegyező szabályt tartalmaz a Kerethatározat 2. cikke (4) bekezdésének második fele is.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a 3. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés megfogalmazásakor nem az volt az uniós jogalkotó szándéka, hogy kifejezetten kizárja a kettős büntethetőség elvére való hivatkozást. Nem kívánta megvonni a végrehajtó államtól a jogot, hogy a saját joga szerinti büntethetőség fennállását megvizsgálja. Erre az indítványban is tükröződő értelmezésre azonban a Törvény – és csak a Törvény – tagadhatatlanul valóban alapot adhat, akkor, amikor nem alkalmazza azt a kiemelés, amit a Kerethatározat eszközölt.

Az Alkotmánybíróság – ahogyan a köztársasági elnök is hivatkozott rá – a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában összefoglalta, hogy a „*nullum crimen sine lege* és *nulla poena sine lege*” alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát. Ilyen szabály a bűncselekmény fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. A bűncselekmény fogalom ugyanúgy, mint a büntetés fogalma, az egyén büntetőjogi felelőssége és felelősségre vonása szempontjából döntő. Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetés-kiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszer. (...) Összegezve: a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvei a büntetőjogi legalitás alkotmányos elvének részei, (...)” (ABH 1992, 77, 86–87.).

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 3. §-a – ebben a részében – nem nyújt kellő garanciát az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében megfogalmazott követelmény maradéktalan érvényesüléséhez, ezért alkotmányellenes.

VIII.

Az Alkotmánybíróság az EUN-megállapodás 3. cikk (3) bekezdésének az indítványban kért vizsgálatát is elvégezte és megállapította az EUN-megállapodás 3. cikk (3) bekezdésében hivatkozott, a terrorizmus visszaszorításáról szóló strasbourgi egyezmény (kihirdette: 1997. évi XCIII. törvény) 1. és 2. cikkében, továbbá a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB. sz. tanácsi kerethatározat 1–4. cikkében nevesített bűncselekményfajták vonatkozásában is a hazai jogi rendelkezésekkel való megfeleltethetőséget.

Megállapította továbbá, hogy a szándékos emberölés (Btk. 166. §), emberrablás (Btk. 175/A. §), túszejtés (ti.) mint terrorcselekmény (Btk. 261. §), erőszakos közöszlész (Btk. 197. §) bűncselekmények alapesetében is a kiszabható büntetési tétel alsó határa már eleve meghaladja az egy évet. Ugyanez a helyzet a visszaélés kábítószerrel bűncselekmények bizonyos alakzatainál (Btk. 282/A. §, 282/B. §).

A súlyos testi sértés (Btk. 170. §), a személyi szabadság megsértése (Btk. 175. §) esetén alapesetben a büntetési té-

tel alsó határa nincs megszabva, de a Btk. Általános Része szerinti generális minimumra figyelemmel [40. § (2) bekezdése] a szabadságvesztés szükségképpen legalább két hónap. Ugyanakkor terrorcselekményként minősülésük esetében [a Btk. 261. § (9) bekezdésére tekintettel] a 261. § szerint büntetendők.

Az EUN-megállapodás 3. cikk (3) bekezdése a hatálya alá eső cselekmények kritériumaként azt írja elő, hogy a büntetési tétel felső határa haladja meg az egy évet. Ez a súlyos testi sértés és a személyi szabadság megsértése esetén is teljesül, mivel büntetési tételük felső határa három év. Teljesül továbbá a visszaélés kábítószerrel bűncselekmény fent nem említett alakzatainál (Btk. 282. § és 282/C. §) is, ahol alapesetben a büntetési tétel felső határa előbbi esetben öt, illetve utóbbi esetben két év.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta ezek után azonban azt a személyi kört, amelynek tagjai a 3. cikk (3) bekezdése hatálya alá esnek és összevetette azt a Btk. fogalmi rendszerével:

- a Btk. 19. §-a szerint „elkövetők a tettes és a társtettes (tettesek), valamint a felbújtó és a bűnszegéd (részesek)”;
- a Btk. 20. §-ának (1) bekezdése szerint „tettes az, aki a bűncselekmény törvényi tényállását megvalósítja”. A (2) bekezdése szerint „társtettesek azok, akik a szándékos bűncselekmény törvényi tényállását, egymás tevékenységéről tudva, közösen valósítják meg.”;
- a Btk. 21. §-a szerint „(1) Felbújtó az, aki mást bűncselekmény elkövetésére szándékosan rábír. (2) Bűnszegéd az, aki a bűncselekmény elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt. (3) A részesekre is a tettesekre megállapított büntetési tételt kell alkalmazni.”;
- a Btk. 137. §-ának (7) bekezdése szerint „bűnszervezet akkor létesül, ha két vagy több személy bűncselekményeket szervezetenként követ el, vagy ebben megállapodik, és legalább egy bűncselekmény elkövetését megkísérlik, de nem jön létre bűnszervezet.”;
- a Btk. 137. §-ának (8) bekezdése szerint „bűnszervezet: három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja öt évi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése.”

Ugyanakkor az EUN-megállapodás 3. cikkének (3) bekezdése az ott felsorolt, imént ismertetett bűncselekmények esetében az átadás hatálya alá tartozónak tekinti azt, aki magatartásával e bűncselekmények valamelyikének elkövetéséhez „hozzájárul”, de az adott cselekmény tényleges elkövetésében nem vesz részt. E „hozzájárulásnak” szándékosnak kell lennie, és annak ismeretében kell történnie, hogy az illető személy részvételével „hozzájárul” az adott szervezet bűnözői tevékenységeinek megvalósulásához.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az EUN-megállapodás 3. cikke (3) bekezdésének magyar szövegében szereplő „hozzájárulás” nem szükségképpen és nem minden esetben azonosítható a Btk. idézett cikkei

szerinti fogalmakkal, különös tekintettel a „segítségnyújtás”-ra.

Szemben a 3. cikk (2) bekezdésének vizsgálata során alkalmazott módszerrel, a 3. cikk (3) bekezdése esetében az Alkotmánybíróság a Kerethatározattal nem tudta összevetni a szöveget, mivel abban ilyen tartalmú cikk nincs.

Az EUN-megállapodás 3. cikk (3) bekezdése annyira egyértelmű parancsot hordoz (ti. „egy állam semmilyen esetben sem tagadhatja meg” a fentiek szerint kibocsátott elfogatóparancs végrehajtását), hogy a büntetőjogi legalitás alkotmányos kritériumai alapján nem engedhető meg, hogy ez olyan elkövetői magatartásokra mutasson, amelyek különbözőképpen értelmezhetők és a Btk. fogalmi rendszeréhez bizonytalanul illeszkednek. E bizonytalanságot semmiképpen sem tudja ellensúlyozni, hogy a 3. cikk (3) bekezdése ugyanakkor az 5. cikk (1) bekezdésének b)–g) pontjára, valamint a 6., a 7. és a 8. cikkekre történő utalásával mégis lehetőséget nyújt a végrehajtás megtagadására, többek között a vétőképtelen kor, a *ne bis in idem re* szabály, az elévülés, illetve a kegyelem esetén.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Törvény 3. §-a – ebben a részében is – az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével ellentétes, továbbá nem teljesíti a normavilágosságnak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből kibontott követelményét, ekként alkotmányellenes.

IX.

Az Alkotmánybíróság figyelmet fordított arra a tényre, hogy a Kerethatározat szóhasználatát szorosan követő EUN-megállapodás előkészítése során a két érintett állam büntetőtörvénykönyvének érintett diszpozícióit és büntetési tételeit ellenőrizték, egyeztetették, és csak a büntetőtörvénykönyvek módosítása után került sor arra, hogy az EUN-megállapodást az Európai Unió részéről, illetve Norvégia és Izland részéről aláírják. Ez az egyeztetési folyamat a jogrendszerek között az átadási együttműködést akadályozó mérvű különbözőségek lehetőség szerinti kiküszöbölésére irányult. (A Lisszaboni Szerződésnek a 69A., 69B. cikkeiben foglalt rendelkezései ugyanakkor maguk is a büntető jogi tényállások vonatkozásában a harmonizáció további, szükségesnek tartott elmélyítését irányozzák elő.)

Az európai büntetőügyi és igazságszolgáltatási együttműködésben kulcselemtet képező szabály, az együttműködésben részt vevő másik állam jogrendszerébe vetett bizalom. Ez nem korlátozódik az Európai Unióra (illetve azon belül a schengeni együttműködésben részt vevő államokra), hanem a schengeni együttműködésben teljes jogú tagként részt vevő minden állam vonatkozásában irányadó, függetlenül attól, hogy az illető állam egyszersmind tagja-e az Európai Uniónak vagy sem. Ennek a szabálynak a meghirdetése, a *ne bis in idem re* szabály tartalmának összefüggéseiben elemezve, éppen Norvégia vonatkozásában került kimondásra az Európai Közösségek Bíróságának a Leopold Henri Van Esbroeck (affaire C-436/04)

ügyhöz kapcsolódó, 2006. március 9-én hozott előzetes állásfoglalása 30. §-ában.

Ezután az Alkotmánybíróság az EUN-megállapodás 3. § (4) bekezdésében felsorolt 32 bűncselekmény tényállásainak a magyar Btk.-val való megfeleltethetőségét vizsgálta. Megállapította, hogy a hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme bűncselekménynek nincs megfelelője a Btk.-ban.

A Btk.-nak az 1998. évi LXXXVII. törvénnyel történő módosítása a 283/B. § gyanánt iktatott be egy tényállást „visszaélés teljesítményfokozó szerrel vagy módszerrel” cím alatt. Ez tulajdonképpen az Európa Tanács keretében, Strasbourgban 1989. november 16-án létrejött, a tiltott teljesítményfokozó szerek és módszerek használata elleni egyezményből fakadó kötelezettségek végrehajtása végett került be a Btk.-ba. Jóllehet ez az „anti-doping convention” Magyarország vonatkozásában 1990 óta hatályos egyezmény volt, sokáig nem került kihirdetésre. Az Alkotmánybíróság a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatában megsemmisítette a Btk. 283/B. cikkét, hangsúlyozva, hogy „egy jogszabályba foglалás nélküli, illetve egy közzé nem tett nemzetközi egyezmény előírásainak megszegése nem alapozhatja meg a büntetőjogi felelősséget.” (ABH 2000, 377, 380.)

Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy 2000 óta nem került sor arra, hogy az Országgyűlés önálló, részletes büntetőjogi definíciót alkosson e tárgyban, közben azonban a 2003. évi LXXVIII. törvénnyel történő kihirdetéssel a magyar jog részévé tette a kérdéses európai tanácsi egyezményt. Ezzel a ténnyel azonban a jogi koordináták is alapvetően megváltoztak, immár nem áll fenn az a helyzet, amit az Alkotmánybíróság a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatban kifogásolt.

Erre a tényre, valamint a Kerethatározatra, az azt implementáló Btv.-re is figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kettős büntethetőség feltételéről való lemondás a „hormontartalmú anyagok és más, növekedésserkentők tiltott kereskedelme” bűncselekmény vonatkozásában ellentétes az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével. Amennyiben a Magyar Köztársaság elismeri az EUN-megállapodás kötelező hatályát, azt a kötelezettséget is vállalja, hogy ha annak 3. cikke (4) bekezdésében felsorolt bűncselekmények közül a „hormontartalmú anyagok és más, növekedésserkentők tiltott kereskedelme” bűncselekmény elkövetésére hivatkozással norvég vagy izlandi igazságszolgáltatási szerv elfogatóparancsot ad ki, amelyben Magyarországot jelöli végrehajtó államként, a magyar igazságszolgáltatási szervnek teljesítenie kell a parancsot attól függetlenül, hogy a magyar jog a kérdéses cselekményt nem minősíti annak. Az EUN-megállapodás nem ad lehetőséget a 3. cikk (4) bekezdésében felsorolt bűncselekményekre vonatkozóan olyan fenntartás-vagy nyilatkozattételre, amely a kötelező hatályt egyoldalúan – azaz nem viszonyosságon alapulón – kizárja.

A *nullum crimen sine lege* elvet az EUN-megállapodást kihirdetni kívánó törvényre vetítve az Alkotmánybí-

róság megállapította, hogy abban tulajdonképpen van olyan *crimen*, ami mögött biztos, hogy jelenleg nincs *lex*, vagyis a magyar Btk.-ból hiányzik a bűncselekményi tényállása: ez a hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme.

Ezen a ponton tehát igazolódik a köztársasági elnök aggodalma, hogy a Törvény olyan cselekmény esetében is felhatalmazza a magyar hatóságokat a magyar Alkotmány hatálya alá tartozó jogalanyok bűnössé nyilvánítására és büntetéssel sújtására irányuló cselekmények elvégzésére, mely cselekmények az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint nem bűncselekmények.

Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az EUN-megállapodás 3. cikke (4) bekezdésének – jelenleg a „hormontartalmú anyagok és más növekedésserkentők tiltott kereskedelme” szövegrészéből folyó nemzetközi kötelezettség mögöttes, Btk.-ban foglalt törvényi tényállás hiányában való – elvállalása miatt a Törvény 4. §-a abban a részében, amely a Magyar Köztársaságnak az EUN-megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatát tartalmazza, is alkotmányellenes.

X.

Eljárása során az Alkotmánybíróság tanulmányozta azt az értelmezést, amit az Európai Közösségek Bírósága adott 2007. május 3-án a C-303/05. sz. ügyben, azaz az Advocaten voor de Wereld VZW és a Leden van de Ministerraad között folyamatban volt eljárásban a belga alkotmánybíróság által benyújtott, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítéletben, továbbá azt, amit az Európai Közösségek Bírósága a Leopold Henri Van Esbroeck (affaire C-436/04) ügyhöz kapcsolódó, 2006. március 9-én hozott előzetes állásfoglalásában fejtett ki. Az Alkotmánybíróság áttekintette a francia [2002. szeptember 26-i n° 368.282 jelzetű állásfoglalás (*avis*)], a német szövetségi (2 BvR 2236/04 ügy, 2005. július 18-i ítélet), a cseh (2006. május 3-i, Pl. ± S 66/04 sz. határozat), a lengyel (P 1/05 ügy, 2005. április 25-i határozat), a ciprusi (Ap. 294/2005 sz. ügy, 2005. november 7-i határozat), a szlovén (U-I-14/06. sz. ügy, 2006. június 22-i végzés), és a belga (2007. október 10-i, 128/2007. sz. ítélet Advocaten voor de Wereld VZW ügyben) alkotmánybíróságoknak a Kerethatározat egyes, az átadási kötelezettséggel összefüggő kérdései tárgyában hozott határozatait is.

Az Alkotmánybíróság észlelte továbbá azt is, hogy az Európai Közösségek Bírósága 2008. január 15-én – a Tanácsnak 2007. december 20-án hozott, 2008/79/EK, Euratom jelzetű, a Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosításáról c. határozata alapján, amelyben a Tanács felkérte a Bíróságot, hogy szabadságelvonással járó esetekben alkalmazza a sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárást – módosította eljárási szabályzatát, és beiktatott egy 23a. cikket, mely szerint a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségére vonatkozó előzetes döntéshozatalra utalás esetében az eljárási szabályzat sürgős-

ségi eljárást írhat elő (Európai Unió Hivatalos Lapja 2008. január 29-i L 24. sz., 39–44. o., hatálybalépés: 2008. március 1.).

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ily módon, az elfogató parancs címzettjeként a magyar állam részéről megjelölt Fővárosi Bíróság, amennyiben kétségei merülnek fel az elfogatóparancs mögött levő európai jogi norma értelmezését illetően, rövid úton választ kaphat arra. Ily módon garancia keletkezett arra nézve is, hogy megoldódjon az ún. megkereső állam, illetve Magyarország, mint adott esetben már végrehajtó állam, illetékes igazságszolgáltatási szervei közötti esetleg kialakuló vita. Ez további biztosítékot jelent arra, hogy egy megkereső és egy végrehajtó állam mindig ugyanabban, az egységes európai jogi értelemben értelmezze a mögöttes normát.

XI.

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a Törvény szövegének alkotmányosságát vizsgálta. Az a tény, hogy a Törvény alkotmányellenes, nem jelent ugyanakkor értékítéletet az EUN-megállapodás tartalmi elemei felett, hanem a Törvénynek a jelenlegi alkotmányos keretek közötti be nem fogadhatóságát jelenti.

Az Alkotmánybíróság eljárása alatt a Magyar Köztársaság Országgyűlése elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXVII. törvényt (a továbbiakban: Alkmtv.), amely hatálybalépése után az alábbi szövegűre alakítja az 57. § (4) bekezdését:

„Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

Az alkotmányozó tehát – pro futuro jelleggel – szükségesnek tartotta az Alkotmány 57. cikke (4) bekezdésének kiegészítését. Mivel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséhez, mint feltételhez kötötte, ésszerűen rövid ratifikációs időtartammal számolt: „Ez a törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés hatálybalépésével egyidejűleg lép hatályba, és az azt követő napon hatályát veszti.”

Így hatálybalépése után a módosítás az Alkotmány szintjén megszűnteti az előzőekben kimondott alkotmányellenesség okait, illetve ki tudja egyenlíteni azokat az egyeztetések ellenére esetleg megmaradt különbségeket, amelyek – figyelemmel az 57. § (4) bekezdésének jelenleg hatályos megfogalmazására és az abból a büntetőjogi legitimitást illetően az Alkotmánybíróság által kibontott követelményekre – a megkereső és a végrehajtó állam viszonya-

tában az átadási együttműködés alkotmányos akadályát képezik.

Az alkotmánymódosítás azonban még nem hatályos, és az alkotmányozó a hatálybaléptetését időben késleltetve, azt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséhez igazította. Ez utóbbi szerint: „6. cikk (2) E szerződés 2009. január 1-jén lép hatályba, feltéve, hogy valamennyi megerősítő okiratot letétbe helyezték, illetve ennek hiányában az azt követő hónap első napján, hogy az utolsó aláíró állam is letétbe helyezte megerősítő okiratát.”

2. Az Alkotmánybíróság mindenkor a hatályos Alkotmány alapján jár el, az alkotmányellenesség vizsgálata során nem alkalmazhatja a hatályban nem lévő alkotmánymódosításnak az alkotmányozó által észlelt alkotmányossági probléma megoldására kidolgozott szabályát.

Az Alkotmánybíróság az Indokolás VII–VIII–IX. pontjaiban kifejtettekre tekintettel így megállapította, hogy az EUN-megállapodás kihirdetéséről szóló törvény alkotmányellenes. Ezért az Abtv. 36. § (2) bekezdésére figyelemmel az EUN-megállapodás mindaddig nem erősíthető meg, illetve – az Nsztv. 7. és 8. §-a szóhasználatával – e nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló okiratot a köztársasági elnök addig nem állíthatja ki, amíg az Alkmtv. hatályba nem lép, vagy amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet azt megelőző időpontban másként meg nem szünteti.

E vagylagosság azon alapul, hogy elvben sem a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének elhúzódását nem lehet kizárni, sem azt, hogy a jelenleg a Lisszaboni Szerződésben irányzott dátumhoz képest is korábban áll be a magyar állam érdekeltsége – az alkotmányellenesség kiküszöbölésével – az EUN-megállapodásról szóló törvény hatálybaléptetésére.

Az Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály s. k.,

az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k., *Dr. Bragyova András s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k., *Dr. Kiss László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k., *Dr. Kukorelli István s. k.,*
előadó alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k., *Dr. Lévay Miklós s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter s. k., *Dr. Trócsányi László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 733/A/2007.

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása

Egyetértek a határozat rendelkező részével, de nem értek egyet az indokolás V., VII., VIII. és IX. részében foglaltakkal. Véleményem szerint a Törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikk (2) és (3) bekezdése, valamint a Törvény 4. §-a – a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot megállapító részében – nem az indokolás említett pontjaiban szereplő, hanem más érvek alapján alkotmányellenes.

1. Magyarország és Izland, illetve Norvégia között a kiadatási ügyek jelenleg az Európa Tanács 1957. december 13-án kelt kiadatási egyezménye és jegyzőkönyvei (1994. évi XVIII. törvény a Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, a továbbiakban: kiadatási egyezmény) szerint bonyolódnak. A Megállapodás 34. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint a Megállapodás a kiadatási egyezmény megfelelő rendelkezéseinek helyébe lép.

A kiadatási egyezmény a kérelemre okot adó cselekmény kettős büntethetőségének vizsgálatát írja elő [2. cikk (1) bekezdés], a 3. cikkben egyoldalú mérlegelési jogot enged a megkeresett fél számára a kiadatási kérelem teljesítése körében, 6. cikkében pedig lehetővé teszi a saját állampolgár kiadásának megtagadását.

A jelen ügyben vizsgált törvénnyel kihirdetni tervezett Megállapodás lényege, hogy a kiadatási ügyek gyorsítása és egyszerűsítése érdekében az Európai Unió tagállamai, illetve Izland és Norvégia a Megállapodás melléklete szerinti formában kiállított elfogatóparancs alapján – amennyiben nem áll fenn megtagadási ok – átadják a területükön a saját hatóságuk által elfogott személyt a kibocsátó külföldi állam hatóságai részére. Az átadásról az átadást végrehajtó állam igazságügyi hatósága dönt, és az átadást csak meghatározott körülmények esetén tagadhatja meg.

A Megállapodás 3. cikk (2) bekezdése főszabályként a kettős büntethetőség feltételéhez köti az átadási kötelezettség beálltát. Ugyanakkor e rendelkezés csupán azt követeli meg, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény (vagyis az a cselekmény, amelynek az elkövetésével gyanúsítják a végrehajtó állam területén tartózkodó, átadni kért személyt a külföldi állam hatóságai) a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül bűncselekménynek minősüljön.

A Megállapodás 3. cikk (3) bekezdése bizonyos – a terrorizmushoz kapcsolódó – bűncselekmények esetén kizárja a kettős büntethetőség követelmények alkalmazhatóságát.

A 3. cikk (4) bekezdése meghatározott, a Megállapodáshoz tartozó 32, ott felsorolt esetben, bűncselekményfajták (bűncselekmény-kategóriák) tekintetében lehetővé teszi a szerződő felek számára, hogy nyilatkozatot tegye-

nek, amelyben kizárják a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazását.

Ha valamelyik szerződő fél ilyen nyilatkozatot tesz, akkor igazságügyi hatóságai nem tagadhatják meg az elfogatóparancs végrehajtását pusztán abból az okból, hogy az érintett cselekmény a saját, nemzeti büntető törvényük szerint nem minősül bűncselekménynek. Ha az érintett cselekményt a kikérő állam a saját joga valamely olyan törvényi tényállása alá tartozónak tekinti, amely a 32-es listán szereplő bűncselekményfajta alá vonható a kikérő állam megítélése szerint, akkor az átadást teljesíteni kell.

A Megállapodást kihirdetni tervező törvény 4. §-a értelmében a Magyar Állam nyilatkozatot tett, amelyben kizárja a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazását a 32 bűncselekményfajta esetében.

Az Alkotmánybíróságnak – a köztársasági elnök indítványa alapján – abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazásának korlátozásáról és kizárásáról szóló szabályok elentételesek-e az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével.

2. A Megállapodást kihirdető törvénnyel az Országgyűlés a Megállapodás – mint az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között létrejött nemzetközi szerződés – hatályának elismerésére ad felhatalmazást, és egyúttal kihirdeti ezt a nemzetközi szerződést a magyar jogban. A Megállapodás mint nemzetközi szerződés felei az Európai Unió egyfelől, illetve az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság másfelől.

A Megállapodás nem tartozik az Alkotmány 2/A. §-a szerinti alapító szerződések közé és nem tekinthető az alapító szerződéseken alapuló másodlagos jogforrásnak.

Ugyanakkor nemzetközi jogi kötelezettségvállalás, nemzetközi szerződés a szerződés felei között; az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EKSZ) értelmében a III. pillérbe [34. cikk (2) bekezdés d) pont, 38. cikk] tartozik, amelynél a II. pillérhez tartozó eljárási szabályokat (24. cikk) kell alkalmazni.

Az EKSZ 24. cikk (1) bekezdése szerint amennyiben e cím végrehajtásához egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodást szükséges kötni, a Tanács felhatalmazhatja az elnökséget arra, hogy – adott esetben a Bizottság segítségével – kezdjen tárgyalásokat ebből a célból. Az ilyen megállapodásokat az elnökség ajánlása alapján a Tanács köti meg. Az (5) bekezdés kimondja, hogy a megállapodás nem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek; a Tanács többi tagja megegyezhet abban, hogy a megállapodást mindazonáltal ideiglenesen alkalmazni kell.

A jelen esetben a törvény indokolása szerint a magyar állam képviselője a Tanácsban kijelentette, hogy a Megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek – vagyis a Megállapodás csakis ezt, az

alkotmányos eljárási követelmények teljesülését követően kötelezheti a magyar államot.

A saját alkotmányos eljárási követelmények a jelen esetben azok a követelmények, amelyek a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatosak.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (Tv.) 7. § (2) bekezdése szerint „a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet (a továbbiakban: kihirdető jogszabály) tartalmazza.”

A vizsgált törvény szerint: „1. § Az Országgyűlés e törvénnyel felhatalmazást ad az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) kötelező hatályának elismerésére.”

A Tv. 8. § (3) bekezdése szerint „Ha a köztársasági elnök az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződést vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek tartja, az okirat kiállítását megelőzően az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény szerint a nemzetközi szerződés alkotmányosságának előzetes vizsgálatát kezdeményezheti.”

A köztársasági elnök az említett megfontolások és szabályok alapján fordult az Alkotmánybírósághoz. Ezt mind az EKSZ 24. cikk (5) bekezdése, mind a Tv. 7. §-a és 8. § (3) bekezdése lehetővé teszi.

3. A *nullum crimen* elv jelentése általánosságban, történetileg és hagyományosan az, hogy csak az a cselekmény bűncselekmény, amelyet törvény annak nyilvánít. Az elv tehát – most a büntetőjog terminológiáját használva – csupán az úgynevezett büntetendőségre vonatkozó követelményt fogalmaz meg: azokat a cselekményeket, amelyek büntetendők, törvénynek kell tartalmaznia. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése azonban szövege szerint ennél többet követel meg. Az Alkotmánybíróságnak ezért az Alkotmány e szabályát a normaszövegből kiindulva, és nem a tételes büntetőjogi szabályok, a történeti *nullum crimen* értelmezések vagy a külföldi alkotmányok esetleg hasonló, de megszövegezésükben mégis más szabályai alapján kell értelmeznie, hanem azt kell meghatároznia, hogy a magyar Alkotmány *nullum crimen* szabálya mit jelent a magyar Alkotmány 57. § (4) bekezdése alkalmazásában.

Az erről való állásfoglalásnál az Alkotmánybíróságot a jelen ügyben is köti korábbi gyakorlata, hacsak nincs kellő ok attól eltérni.

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése többet jelent, mint a törvényi jogforrási szint hagyományos előírása, mert nemcsak azt követeli meg az Alkotmány, hogy csak az a cselekmény lehet büntetendő, amely cselekmény bűncselekmény a magyar jog szerint, hanem azt is, hogy „bűnösnek nyilvánítani” mindenkit csak az „elkövetés idején” hatályos jog szerint lehet: vagyis az Alkotmány előírja, hogy nemcsak a büntetendőség, hanem a konkrét személy bün-

tethetősége (bűnösnek nyilvánítása) kérdésében is az elkövetéskor, és nem máskor hatályos magyar jog alapján kell és lehet állást foglalni. Ez az Alkotmány szövegén alapuló értelmezés tágabb, mint a történeti *nullum crimen* szabály: a Btk. különös részi törvényi tényállásai mellett (amelyek a büntetendő cselekményekről szólnak) az elkövetés időpontjában „rögzülnek” a büntethetőségnek az általános – akár anyagi jogi, akár eljárásjogi – feltételei is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az egyik ilyen (a büntetőjog terminológiájában a büntetendőségtől egyébként független) feltétel az elévülés kérdése volt, amelyet a nemzeti jogok részben anyagi jogi, részben eljárási intézményként szabályoznak. Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozata [11/1992. (III. 5.) AB, ABH 1992, 77, 84 és köv. old.], amely bizonyos, politikai okból nem üldözött büntetendő cselekmények elévülését 1990. május 2-ától újraindító törvény alkotmányellenességét vizsgálta, megállapította: „[a]z Alkotmány úgy rendelkezik, hogy: »Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani...«. Itt tehát nemcsak arról van szó, hogy az állam törvényben tiltja a bűncselekményeket és törvényben büntetéssel fenyeget, hanem az egyén ahhoz való jogáról van szó, hogy csakis törvényesen ítéljék el (nyilvánítsák bűnössé) és büntetését is törvényesen szabják ki (sújtás büntetéssel). [...] A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* alkotmányos alapelvek, amelyeknek számos büntetőjogi szabály adja meg jogszerű tartalmát. [...] Ilyen szabály a bűncselekmény fogalomnak a Btk.-ban adott meghatározása, a büntetés és a büntetési rendszer törvényes fogalmai. [...] Az egyén alkotmányos szabadságát, emberi jogait nem csak a büntetőjog különös részének tényállásai és büntetési tételei érintik, hanem alapvetően a büntetőjogi felelősség, a büntetéskiszabás és a büntethetőség összefüggő zárt szabályrendszere. A büntetőjogi felelősség minden szabályának módosulása, alapvetően és közvetlenül érinti az egyéni szabadságot és az egyén alkotmányos helyzetét.”

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdését mint az alapvető jogok között szereplő alkotmányos elvet nem lehet megszorítóan értelmezni. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiságból eredő követelményt hajt végre a büntető igazságszolgáltatás területén. Ez a szabály az anyagi büntetőjogon túl irányadó mindazokra a jogszabályokra is, melyek az alapvető jog jogosultjainak bűnössé nyilvánítására és büntetéssel sújtására irányulnak, vagy közvetlenül és okszerűen lehetővé teszik az érintett személy büntetőjogi felelősségre vonását. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elvet kifejezetten a magyar jogra vonatkoztatva mondja ki. A magyar Alkotmány alapján büntetőjogi felelősségre vonásnak akkor van helye, ha a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény az elkövetés időpontjában a magyar jog szerint büntetendő cselekménynek minősül, és az elkövető a magyar jog szerint büntethető.

Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése akadályoz minden olyan magyar közhatalmi cselekvést, mely a magyar Alkotmány területi hatálya alá tartozó személyek büntetőjogi felelősségre vonására anélkül irányul, hogy a felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény a magyar jog szerint bűncselekmény lenne, illetve megvalósítaná a magyar jog szerint irányadó valamennyi törvényi tényállási elemet.

4. A Megállapodást kihirdető törvény egyes szabályai [a törvény 3. §-a szerinti 3. cikk (3) bekezdése, valamint a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdését illetően] a szerződő felek viszonylatában kizárják a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazását.

Ezért vizsgálni kell, hogy mit jelent a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazásának kizárása az Alkotmány 57. § (4) bekezdése tükrében.

A kettős büntethetőség követelményének kérdése akkor merül fel, ha van egy cselekmény, amelynek elkövetésével az egyik állam hatóságai olyan személyt gyanúsítanak, aki egy másik állam területén tartózkodik.

A kettős büntethetőség követelménye azt jelenti, hogy egy állam végrehajtó igazságügyi hatósága egy meghatározott bűncselekményre vonatkozóan egy másik állam kiadási kérelmét csak akkor teljesíti, ha a kérdéses cselekmény saját országa joga szerint is bűncselekménynek, vagyis büntetendő (büntethető) cselekménynek minősül.

A kettős büntethetőség elve azt fejezi ki, hogy egyik állam a másiknak csak azzal a feltétellel bocsátja rendelkezésre közhatalmát egy személy büntetőjogi felelősségre vonásához, ha a cselekmény a saját joga szerint is büntetendő, vagyis – legalább a fontos tényállási elemek, és nem a törvényi tényállások elnevezései tekintetében – mindkét állam büntetni rendeli a szóban lévő cselekményt. A kiadási eljárás feltételezi, hogy a kiadó állam mérlegeli a cselekmény és a saját joga összevetésével azt, hogy a kiadni kért személy büntetőjogi felelősségre vonásához a kiadást kérő államban segítséget nyújt-e.

A kiadási egyezmények általában közrendi záradékkal engednek egyoldalú mérlegelési jogot a kiadó állam számára, vagyis szabad kezdet a kiadásmegtagadásra. Jóllehet a kiadást diszkrecionális jogkörben megtagadhatóvá tévő közrendi záradék alkalmazása mellett a kettős büntethetőség elvének alkalmazása háttérbe szorulhat, a kettős büntethetőség elvét hagyományosan a kiadási egyezmények általában érvényesítik. Ez azért van így, mert vizsgálni kell a kiadáshoz azt, hogy a cselekmény, amivel a kiadni kért személyt vádolják, kiadási bűncselekmény-e, vagyis a kiadási egyezményben felsorolt büntetendő cselekmények valamelyike alá tartozik-e; ezt a vizsgálódást csak úgy lehet végrehajtani, hogy az állam a cselekményt a saját nemzeti büntető törvénykönyve valamely olyan törvényi tényállása vonja, amely kiadási bűncselekménynek minősül az egyezmény alkalmazásában. Ezt a vizsgálódást mindkét állam végrehajtja, külön-külön a saját joga szerint.

Habár joggal vethető fel, hogy önmagában esetleg nem sérti a történeti, hagyományos *nullum crimen* szabályt az elv alkalmazásának mellőzése vagy korlátozása, mert majd abban az államban, ahová kiadják az érintett személyt, érvényesül a „törvényes elítélés” követelménye a kikérő állam jogában foglaltak szerint, az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata arra enged következtetni, hogy a kiadás, valamely személy pusztán visszaküldése egy olyan államba, ahol büntetendő cselekménnyel vádolják, önmagában megvalósíthat alapjogsérelmet. A Soering kontra Egyesült Királyság (1989. július 7.) ügyben egyezménytelennek tartották (a 3. cikk sérelme miatt, amely a kínzást, embertelen vagy megalázó bánásmódot tiltja), hogy olyan személyt adjanak ki az Egyesült Államoknak, akire ott a vád tárgyává tett cselekménye (emberölés) miatt akár halálbüntetés is várhat oly módon, hogy az illető államban (Virginia) hosszú ideig kell majd várakoznia a kötelező jogorvoslati rend miatt a büntetés végrehajtására. A Jabari kontra Törökország ügyben (2000. július 11.) ugyanezt az elvet követték, amikor megvédték a menedékkérőket a visszaküldéstől olyan országba, ahol életük veszélynek van kitéve. Ezeknek az ügyeknek az a tanulsága, hogy a kiadás (átadás) közhatalmi cselekménye önmagában akkor is alapjog sértő lehet, ha a konkrét és közvetlen jogsértést nem a kiadó (átadó) állam, hanem a kiadást kérő állam hajtja végre.

Azt külön kell vizsgálni, hogy a kettős büntethetőség elve alkalmazásának mellőzése hogyan fér össze az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével, amely más, mint a szűk értelemben vett történeti *nullum crimen* szabály.

5. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése, amely a köztársasági elnök indítványa szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének konkretizálása a büntető igazságszolgáltatás területén, és a kiadási egyezményekben alkalmazott kettős büntethetőség elve középpontjában is a cselekmény áll.

A kettős büntethetőség vizsgálata azt jelenti, hogy van egy cselekmény, magatartás, ami miatt egy személy büntetőjogi felelősségre vonásában a kiadó állam közreműködik, de csak akkor, ha a szóban lévő cselekmény, magatartás, vagyis a történeti tényállás a kiadó állam joga szerint is (az adott esetben a magyar jog szerint) valamilyen bűncselekménynek minősül. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése tiltja, hogy a magyar állam olyan cselekmény miatt is büntössé nyilvánításhoz vezető büntető eljárásra adjon a területi joghatósága alatt álló olyan személyt, akinek cselekménye nem büntethető a magyar jog szerint.

Ezért a törvény 3. §-a a Megállapodás 3. cikk (3) bekezdése vonatkozásában, valamint a törvény 4. §-a a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozat vonatkozásában ellentétet az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével, mert a Megállapodás e szabályai a cselekmény kettős büntethetőségének mérlegelését kizárják.

Az, hogy az Izlandi Köztársaság vagy a Norvég Királyság hatóságai mint kiadást kérők felismerjék egy adott cselekményről a 3. cikk (3) bekezdése vagy a 32 bűncselekményfajta alá tartozását, csakis úgy történhet meg, hogy az alkalmazó külföldi hatóság az általa a lista alá vont nemzeti büntető törvénykönyve büntetendő cselekményei közébejöttével ítéli meg a cselekményt, vagyis a 32 bűncselekményfajtának nemzeti btk.-tényállásokat kell megfeleltetnie, és csak ezek közébejöttével állapítható meg valamely cselekményről az, hogy az tényállásszerű (a cselekmény formai, alaki értelemben jogellenes, a nemzeti btk.-ba ütköző és büntetendő). Egy-egy bűncselekményfajtaához, minthogy ezek lényegében bűncselekmény-kategóriák, több btk.-tényállás is tartozhat. Ezek a nemzeti btk.-tényállások azonban idegen jogok, és nem minősülnek „magyar jognak” az Alkotmány 57. § (4) bekezdése alkalmazása szempontjából.

6. A Megállapodást kihirdető törvény másik támadott szabálya [a törvény 3. §-a szerinti 3. cikk (2) bekezdése] a szerződő felek viszonylatában a kettős büntethetőségre vonatkozó feltétel alkalmazását korlátozza.

Az, hogy a Megállapodás 3. cikk (2) bekezdése a kettős büntethetőség elvét azzal a módosítással tartja fenn, hogy ez a követelmény a tényállási elemektől függetlenül teljesítettnek tekintendő a kibocsátó és a végrehajtó állam joga szerinti bűncselekményeknél, ahhoz vezet, hogy a kibocsátó állam a végrehajtó állam jogától függetlenül, a saját btk.-ját alkalmazva hivatkozhat a saját btk.-ja szerint kiadási bűncselekménynek minősülő bűncselekményre.

Az Alkotmányban 57. § (4) bekezdése nem engedi meg azt, hogy a magyar állam úgy adja más állam kezére a kiadni kért személyt, hogy annak cselekményét ne a magyar jog törvényi tényállási elemei alapján ítélje meg abból a szempontból, hogy az büntetendő és büntethető-e. Ezért a Megállapodást kihirdető törvény 3. §-a szerinti 3. cikk (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 57. § (4) bekezdésével, mert a Megállapodás e szabálya a cselekmény kettős büntethetősége mérlegelésének korlátozásaként értelmezhető.

7. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése érvényesülése alól csak az Alkotmány más tételes szabályai [7. § (1) bekezdése első fordulata (a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai), 2/A. §-a (az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig az Alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közösen való gyakorlása)] alapján lehet bizonyos kivételt tenni. A jelen ügyben az Alkotmány említett szabályai nem alkalmazhatók. A törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikk (2) és (3) bekezdései, valamint a törvény 4. §-a – a Megállapodás 3. cikk (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot megállapító részében – nem a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait hajtják végre. Ugyanígy nem tekinthető a Megállapodás a Magyarországot kötelező uniós jog részének, hiszen a je-

len eljárás éppen arról szól, vajon elismerheti-e magára nézve a Magyar Köztársaság a Megállapodás kötelező hatályát.

A törvénynek a köztársasági elnöki indítvánnyal érintett szabályait a fenti érvek alapján kellett volna alkotmányellenesnek minősíteni.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

Dr. Holló András s. k., Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró alkotmánybíró

Dr. Trócsányi László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a többségi határozatnak sem a rendelkező részével, sem indokolásával, mert az indítványban foglaltak alapján nem tartom alkotmányellenesnek az EUIN-megállapodást kihirdető törvényt (a továbbiakban: EUIN).

1. Nem értek egyet az indítvány (és a neki helyt adó többségi határozat) alapvető érvelével, mely szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* elve alapján alkotmányellenes az EUIN-megállapodás, amennyiben lemond a kiadás (átadás) feltételként a kettős büntethetőség követelményéről. Eszerint alkotmányellenes az elfogató parancs teljesítésére vállalt nemzetközi kötelezettség, ha a magyar jog szerint nem, vagy nem pontosan azonos feltételekkel büntetendő cselekményekre is kiterjed. Ez utóbbi az EUIN 3. cikkében felsorolt – az európai elfogató parancsról szóló EU kerethatározat 3. cikkével azonos – harminckét bűncselekményt érinti.

A többségi érvelés és határozat szerint a *nullum crimen sine lege* elvből következik, hogy a kiadás – vagy az EUIN és főleg az európai elfogatóparancs rendszerében bevezetett egyszerűsített eljárási formája – csak akkor alkotmányos, ha a kiadandó elkövető cselekménye az átadó (kiadó) állam joga szerint is bűncselekmény. Ez a kiadási jogban hagyományosan, bár messze nem kivétel nélkül, alkalmazott kettős büntethetőség követelménye. A többségi álláspont elfogadásával minden kiadási (átadási) szerződés vagy jogszabály, amely nem tartalmazza a kettős büntetendőség szabályát az Alkotmány 57. § (4) bekezdésébe ütközik. Ezzel viszont az európai elfogató parancs alkotmányosságá is kétségessé vált.

Véleményem szerint a *nullum crimen* elve fogalmilag nem áll kapcsolatban a kettős inkrimináció követelményével. Nem véletlen, hogy a *nullum crimen* elv hosszú történetében fel sem merült, hogy bármi köze lenne a kettős büntethetőség követelményéhez, vagy egyáltalán a kiada-

táshoz. Ez utóbbi elv ugyan a 19. századtól hagyományosan elfogadott volt a szerződéses és az egyoldalú, csak saját törvényeken alapuló kiadatási jogban, de nem állt, és fogalmi okokból nem is állhatott, kapcsolatban a *nullum crimen* elvével. Másrészt ez szokásos – gyakori, de nem alkotmányosan kötelező – klauzula volt, amelynek indoka, hogy az állam ne kényszerüljön saját értékrendje szerint el nem ítélandó, sőt dicséretes cselekményért valakit kiadni. A kiadatás (szerződéssel vagy anélkül) a kiadatást kérő és teljesítő állam közötti politikai bizalom kérdése, azé, mennyire tekintik a másik jogrendszerét, benne büntető igazságszolgáltatását méltónak az együttműködésre. Ez gyakran politikai mérlegelésen, a másik állam működéséről kialakított képen múlik, amint erről a hidegháborús időszak kiadatási politikája tanúskodik. Az Európai Unió tagjai és velük szorosan együttműködő, a schengeni rendszerben részt vevő államok (mint Izland és Norvégia) között ez a bizalom jó okból teljes, ami indokolja a politikai mérlegelés kiiktatásával a kiadatási eljárás átadási eljárásá egyszerűsítését.

A kiadatási (és az ezzel érdemben azonos átadási) eljárás ugyanis egészen másról szól, mint amiről a *nullum crimen, nulla poena sine lege* elve. A kiadatási eljárásban nem a kiadni kért személy bűnösségéről (és „büntetéssel sújtásáról”) döntenek, hanem arról, hogy más állam hatóságainak átengedhető-e a büntető hatalom gyakorlása a kiadó (átadó) állam joghatósága alatt álló személlyel kapcsolatban. Ez az átengedés eleve kizárt, ha a végrehajtó állam saját joga szerint büntető joghatósága fennáll [EUIN 5. cikk (1) bekezdés g) pont i. alpont].

2. A kiadatási döntés rendszerint – az európai elfogatóparancs rendszeréhez kapcsolódó EUIN szerződés esetében ez nem érvényes – nem pusztán bírói jogalkalmazói döntés, hanem legfeljebb a büntető eljárásban hozott nem ügydöntő szabadságkorlátozó intézkedésekhez hasonlítható. A kiadatás ugyanakkor – ahogyan a legtöbb állam joga szerint is, véleményem szerint is – közigazgatási eljárásként is felfogható, amelyben az állam azt mérlegeli, hogy kiadjon-e egy személyt egy másik államnak. A kiadatás tehát egy igazgatási döntés, amelyet a miniszter vagy nálunk még a legfőbb ügyész hoz (lásd a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvényt). A döntés törvényességével szemben nyitva áll a bírói felülvizsgálat lehetősége. A felülvizsgálat során azonban csupán az igazgatási aktus törvényességét lehet vizsgálni, az elkövető bűnösségét nem. A kiadatás arra szolgál – annak fogalmából következően –, hogy valamely állam, az adott pillanatban területén tartózkodó, korábban egy másik állam területén valamilyen bűncselekményt elkövetett személyt a kiadatást kérő államnak átadja, hogy felette az illető állam bíróságai büntető igazságszolgáltatást gyakorolhassanak, feltéve, hogy ő maga erre nem tart igényt. Vagyis a kiadatás nem azonos a büntető hatalom gyakorlásával, az elkövetett cselekmény büntetőjogi megítélésével, hanem az pusztán egy – ha tetszik – közigazgatási eljárás,

amely a kiadatást kérő állam büntető igazságszolgáltatásának megvalósítását segíti elő, s mint ilyen tulajdonképpen az államok közötti jogsegély minősített esete: ahol nem valamely információ kerül kiadásra/átadásra, hanem maga a bűncselekményt elkövető személy. A jogsegély pedig az államok közötti szolidaritás egyik megnyilvánulási formája. A szolidaritás ebben az esetben azt jelenti, hogy az állam úgy kezeli a más állam jogát sértő cselekményt, mint ha az saját jogába ütközne, s így nem vizsgálja a saját joga szerinti büntethetőséget a közös értékrendet közvetlenül érintő bűncselekmények esetében. Megjegyzem, a kiadatás éppen jogsegély volta miatt sokszor kényes politikai, diplomáciai ügy.

A kiadatási-átadási eljárás tehát, ahogyan azt fentebb kifejtettem, bár büntetőjogi kérdéseket érint, szigorúan véve nem büntetőeljárás, mert tárgya nem az elkövető (terhelt, vádlott) bűnösségének megállapítása és nem is büntetés kiszabása, hanem kizárólag annak eldöntése, fennállnak-e a kiadatás feltételei, ideértve a kizáró okokat is. A kiadatási eljárás eleve csak akkor lehetséges, ha egy másik államban folyó büntetőeljárásban legalább bírói határozattal megállapított „gyanú” áll fenn (de lehet jogerős ítélet is). A kiadatási eljárás így soha nem végződhet elítéléssel és így értelemszerűen büntetés kiszabásával sem. A kiadás nem büntetés – éppoly kevésbé, mint az előzetes letartóztatás vagy a vádemelés –, hanem egy másik állam büntetőeljárásának segítése (vagy éppen lehetővé tétele). Az alap büntetőeljárás a kiadatás-átadás esetében mindig egy másik állam büntető eljárása: az érdemi büntetőjogi döntést is ott hozzák meg.

3. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdése azért sem alkalmazható, mert csak a magyar anyagi büntetőjog alkalmazásának feltételeiről szól. (Az elévülés, ha eljárási szabálynak tekintjük, ami vitatott, akkor is a „büntetéssel sújtás”, azaz a büntethetőség feltétele. [Lásd 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Zétényi-Takács törvény, ABH 1992, 77, 94.] Ezért nincs jelentősége az 57. § (4) bekezdésében található „magyar jog szerint” bűncselekmény kitételnek, mert a kiadatás eleve nem a „magyar jog szerinti bűncselekménnyel” vádolt személy átadásáról szól. Éppen ellenkezőleg: a kiadatásnak előfeltétele, hogy a kiadatási bűncselekmény ne a magyar jog szerint legyen bűncselekmény – hanem a kiadást kérő (az EUIN egyezményben az elfogató parancsot kibocsátó) állam joga szerint. A *nullum crimen sine lege* elve a büntető anyagi jog időbeli alkalmazását szabályozza, és azt, hogy csak az bűncselekmény a magyar jog szerint, amit a magyar jog (törvény) annak nyilvánít. A kiadatás-átadás előfeltétele, hogy egy másik jogrendszer (itt: a norvég vagy az izlandi) szerint legyen büntetendő a cselekmény, és ezt bírói döntés meg is állapítsa – még ha csak vádról is van szó. A kiadatási bűncselekmény nem lehet (vagy csak kivételesen, pl. ha mindkét állam területén egyszerre vagy folytatólag követték el) a magyar jog szerinti bűncselekmény, mert akkor nem lehetne helye kiadatásnak vagy átadásnak – helyette magyar büntető el-

járást kellene lefolytatni. Ez eleve kizárja az Alkotmány 57. § (4) bekezdése alkalmazását a kiadatásra.

Nem következik a *nullum crimen sine lege* elvéből a kettős inkrimináció szabálya továbbá azért sem, mert a két szabály nagyon különböző bűncselekmény-fogalmat használ. A *nullum crimen* elvének alkalmazásához konkrét cselekvés (történeti tényállás) és a rá az elkövetés és az elbírálás idején érvényes (alkalmazandó) büntetőjogi norma szükséges. A *nullum crimen sine lege* elve mindig *in concreto* – meghatározott cselekvés és az alkalmazandó büntető törvények viszonyában – értendő. A *nullum crimen* egyedi cselekedetek (ideértve a mulasztást is) büntethetősége minden egyes feltételének vizsgálatát követeli meg, egy jogrendszer normái alapján. A kettős büntetendőség viszont nem egy történeti tényállás és az alkalmazandó büntető törvény viszonyáról szól, hanem a büntető törvények (elsősorban bűncselekményi tényállások) összevetéséről a kiadást kérő és az átadó állam jogában. A kettős büntetendőség szabályának alkalmazása tehát egy cselekvéstípus büntetendőségét tekinti mércének. A kettős inkrimináció a bűncselekmények tényállásait *in abstracto* veti össze, tehát a kettős büntethetőség egy cselekményfajta alkalmazható büntető jogszabályok összehasonlítását követeli meg. Ez az összehasonlítás nem egy elkövetett (megtörtént) cselekményt – történeti tényállást – vet össze egy büntetőjogi normával, hanem büntetőjogi normákat egymással: azt kérdezi, hogy X cselekményfajta – például kis mennyiségű kábítószer birtoklása – bűncselekménynek számít-e A és B állam büntető törvénye szerint. Ha igen, teljesül a kettős büntetendőség feltétele, ha nem – nem. A *nullum crimen* szabálya tehát konkrét cselekményről szól és az összes a büntetőjogi felelősségre vonást befolyásoló, alkalmazandó büntető törvényről, míg a kettős inkrimináció elve absztrakt cselekmény-típusok (bűncselekmény fogalmak, absztrakt tényállások) összevetését kívánja meg.

4. Megjegyzendő továbbá, hogy a *nullum crimen* elve eleve nem sérül, ha a kiadást kérő állam jogában érvényes a *nullum crimen* elve – hiszen ez kizárja, hogy a kiadott elkövetőt olyan bűncselekményért „nyilvánítsák bűnössé és sújtsák büntetéssel”, amely az elkövetés helyén és idejében nem volt bűncselekmény. (Az izlandi alkotmány 69. cikke, és a norvég alkotmány 96. cikke, valamint az emberi jogok európai egyezménye – melynek mindkét állam részese az EU összes tagállamával együtt – 7. cikkében szintén kötelezővé teszi a *nullum crimen* elvének alkalmazását). Mivel a kiadatás (az EUN szerződés szerint átadás) *per definitionem* nem a magyar jog szerinti bűncselekmény elkövetőjének átadása, a magyar jog szerint a kiadandó ellen büntető eljárás nem indítható (még akkor sem, ha a kiadást kérő és az átadó állam jogában pontosan azonos a cselekményre alkalmazandó törvényi tényállás). Ha magyar jog szerint fennállnak a büntethetőség feltételei, akkor nem kiadatásnak (átadásnak), hanem magyar büntetőeljárásnak van helye.

Mindezek alapján a jelen esetben az Alkotmány 57. § (4) bekezdése nem is alkalmazható, mert

(1) a magyar jog szerint (Btk. 3–4. §) nem a magyar jog alapján elbírálandó bűncselekményről van szó, tehát

(2) egyáltalán nincs szó „bűnössé nyilvánításról” és „büntetéssel sújtásról”.

Az indítvány egyedül az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére hivatkozással kéri az EUN szerződés alkotmányellenességének megállapítását. Erre, mint ahogyan azt kifejtettem volt a fentiekben semmi alap nincs, de nem vonom kétségbe, hogy vannak alkotmányos szabályok, amelyek a kiadatás szabályozásának alkotmányos mércéjeként szolgálhatnak, ám a *nullum crimen sine lege* elve nem. A kiadatás a kiadott/átadott személy eltávolítását, kiutasítását jelenti a kiadó állam területéről, ezért a kiadatás jogintézményének alkotmányosságát is ebből a szempontból lehet értékelni. Először is vizsgálendő, hogy egyáltalán megengedhető-e a kiutasítás [lásd Alkotmány 69. § (1) bekezdés]. Itt két kérdés jöhet szóba: a menedékjog és a saját állampolgár kiadatásának tilalma (ez a probléma merült fel Németországban, illetve Lengyelországban az európai elfogató parancs kapcsán, lásd a *Bundesverfassungsgericht* 2005. július 15-én született 2 BvR 2236/04 számú döntését, a Lengyel Alkotmánybíróság 2005. április 27-én született határozatát az 1997-es büntetőeljárás-jogi törvény 607t. § (1) bekezdésével kapcsolatban). De ezen túlmenően alkotmányos mérce lehet a törvényes bíróhoz való jog, a halálbüntetéssel fenyegetettség, az egyenlőség és sok minden más is.

Az általam előbbieken említett kifejezett korlátok: a menedékjog, a saját állampolgár kiadásának tilalma és a külföldiek kiutasítását korlátozó alkotmányos szabály az indítványban nem szerepelnek, így az Alkotmánybíróság nem is foglaltatott állást róluk.

5. Végezetül megemlítem, hogy a belga Arbitragehof által az előtte folyó C–303/05 számú, *Advocaten voor de Wereld VZW* kontra *Leden van de Ministerraad* ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelme okán az Európai Bíróság már vizsgálta – többek között – a kettős inkrimináció vizsgálata kiiktatásának kérdését, és arra az álláspontra helyezkedett, hogy az nem sérti a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) (44–61 pontok).

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének a Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdését alkotmányellenessé nyilvánító megállapításával és az ahhoz kapcsolódó indokolással. Álláspontom szerint a Törvény 3. §-ában foglalt Megállapodás 3. cikkének (2) bekezdése nem

alkotmányellenes, nem sérti a büntetőjogi legalitásnak az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos elveit.

1.1. A Megállapodás 3. cikke (2) bekezdésének tartalma egyértelmű. Ennek lényege: a Megállapodás szerinti elfogatóparancs kibocsátásán alapuló átadás feltétele a kettős büntetendőség. Ez a feltétel nem vonatkozik a 3. cikk (3) bekezdésére, továbbá nyilatkozat tétel alapján a feltétel alkalmazása mellőzhető a 3. cikk (4) bekezdésében szereplő bűncselekmények esetében. Kétségtelen, hogy a Megállapodás 3. § (2) bekezdése formailag eltér a Keret-határozat 2. cikkének (4) bekezdése második felének szövegétől, tartalmi különbség azonban nincs a hivatkozott rendelkezések között. A Megállapodás 3. § (2) bekezdésnek szövegéből egyértelműen megállapítható: az átadási kötelezettség feltétele, hogy az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és végrehajtó állam joga szerint is bűncselekménynek minősüljön. A rendelkezés tehát nem alkotmányellenes.

1.2. Nem alkotmányellenes a 3. cikk (2) bekezdése a „végrehajtó állam joga szerint tényállási elemeiktől és minősítésüktől függetlenül” szövegrész miatt sem. A Megállapodás előkészítésének folyamata, Izland és Norvégia Európai Unióval fennálló kapcsolata a Schengeni Megállapodás keretében a rendőrségi és a büntető ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén, a két ország részvétele a nemzetközi kooperációt szolgáló egyezményekben, valamint a Megállapodás bizonyos rendelkezései megfelelő garanciát jelentenek az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében szereplő *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek érvényesülésére.

1.2.1. Amint azt a többségi határozat megállapítja „az EUN-megállapodás előkészítése során a két állam büntető törvénykönyvének érintett diszpozícióit és büntetési tételeit ellenőrizték, egyeztették, és csak a büntető törvénykönyvek módosítása után került sor arra, hogy az EUN-megállapodást az Európai Unió részéről, illetve Norvégia és Izland részéről aláírják. Ez az egyeztetési folyamat a jogrendszerek között az átadási együttműködést akadályozó mérvű különbségek lehetőség szerinti kiküszöbölésére irányult.”

1.2.2. Az Európai Unión belüli, a Schengeni Megállapodás Végrehajtásáról szóló Egyezménynek (a továbbiakban: SMVE) Izland és Norvégia 2001. március 25-től részese. Az Európai Közösségek Bírósága a többségi határozatban is hivatkozott Leopold Henri Van Esbroeck (C-436/04. sz. ügy) ügygel összefüggő, 2006. március 9-én hozott ítéletének 30. §-ában megállapította: „Az SMVE 54. cikkében írt *ne bis in idem* elve szükségképpen feltételezi a részes államok egymás büntető igazságszolgáltatási rendszerébe vetett bizalmának meglétét...” A kettős büntetendőség és a *ne bis in idem* elve egymást kiegészítő jogintézmények. Éppen a *ne bis in idem* tilalma akadályozhatja meg az elkövetőnek a kettős inkrimináció követelményéből fakadó tagállamonkénti külön-külön meg-

büntetését, azaz garanciája a tisztességes eljárásnak. A Megállapodás preambuluma rögzíti is azt, hogy: „(...) »a Szerződő Felek«, (...) KIFEJEZVE a kölcsönös bizalmat jogrendszerük felépítése és működése iránt, valamint aziránt, hogy valamennyi Szerződő Fél képes tisztességes bírói eljárás biztosítására (...)” Magyarország 2007. december 21-től részese a Schengeni Megállapodásnak.

1.2.3. Norvégia és Izland részese a Megállapodás anyaegyezményének tekinthető Európai Kiadatási Egyezménynek, illetve a Terrorizmus visszaszorításáról szóló Európai Egyezménynek.

A Megállapodás 1. cikk (3) bekezdése szerint „E Megállapodás nem módosíthatja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt alapvető jogok és alapvető jogelvek tiszteletben tartásának köteleességét, vagy valamely tagállam igazságügyi hatósága általi végrehajtás esetén az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkében említett elveket.”

1.2.4. A Megállapodás 3. cikk (2) bekezdésében szereplő kettős büntetendőség feltételének érvényesülését különösen az alábbi rendelkezések biztosítják:

– 5. cikk: (1) Az államok a végrehajtó igazságügyi hatóságot az elfogatóparancs végrehajtása megtagadására kötelezhetik, vagy annak lehetőségét biztosíthatják a következő esetekben: „a) ha a 3. cikk (2) bekezdésében említett esetek egyikében az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a végrehajtó állam joga szerint nem bűncselekmény; (...)”

– A Megállapodást kihirdető törvény 4. §-ában a Magyar Köztársaságnak a Megállapodás 5. cikkéhez tett nyilatkozata: „A Magyar Köztársaság kijelenti, hogy államának végrehajtó igazságügyi hatósága az elfogatóparancs végrehajtását kötelezően megtagadja az 5. cikk (1) bekezdés a), b), c), d), e) és f) pontjában meghatározott esetekben.”

– 36. cikk: „Izland vagy Norvégia és az Európai Unió valamely tagállama között e Megállapodás alkalmazásával vagy értelmezésével kapcsolatosan felmerülő bármely jogvitát illetően a jogvitában részt vevő fél az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia kormányainak képviselőinek üléséhez fordulhat a jogvita hat hónapon belüli rendezésének céljából.”

– 37. cikk: „A Szerződő Felek e Megállapodás rendelkezéseinek a lehető legegységesebb alkalmazása és értelmezése érdekében folyamatosan figyelik az Európai Közösségek Bíróságának, valamint Izland és Norvégia illetékes bíróságainak az e rendelkezésekkel és a hasonló átadási eszközökkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alakulását. E célból egy olyan eljárást hoznak létre, amely biztosítja az ilyen ítélkezési gyakorlat rendszeres kölcsönös továbbítását.”

1.2.5. A Megállapodást kihirdető törvény 4. §-ában a Magyar Köztársaságnak a Megállapodás 9. cikkéhez tett nyilatkozata: „A Magyar Köztársaságban az elfogatóparancs végrehajtásáról kizárólagos hatáskörrel a Fővárosi Bíróság dönt.”

A hatáskörrel rendelkező nemzeti bíró a kettős büntetendőség követelményét minden esetben önállóan vizsgálja, az átadásról végleges döntést hoz, és biztosított számára, hogy a kettős büntetendőség hiánya esetében az elfogatóparancs végrehajtását megtagadja.

1.3. A kifejtettek kellő garanciát jelentenek a Megállapodás 3. cikk (2) bekezdése esetében az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében megfogalmazott követelmények érvényesülésére.

2. Az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséből nem következik, hogy a büntetőjogi legalitás követelménye csak akkor érvényesül a kettős büntetendőség feltételéhez kötött nemzetközi bűnügyi együttműködési megállapodások – így az EUIN Megállapodás – esetén, ha az elfogatóparancs alapjául szolgáló cselekmény a kibocsátó állam joga és a végrehajtó állam joga szerint azonos törvényi tényállási elemekkel minősül bűncselekménynek. A perdöntő az, hogy a végrehajtó állam büntető törvényében legyen olyan törvényi tényállás, amely alá az elkövetési magatartás vonatkozik.

A többségi határozat hangsúlyozza, hogy az indítvány „maga is felhívta a figyelmet az Alkotmány 57. § (4) be-

kezdésének a 2. § (1) bekezdésével, a 2/A. § (1) bekezdésével, a 6. § (4) bekezdésével és a 7. § (1) bekezdésével összekapcsolható értelmezésének fontosságára.” Álláspontom szerint ez azért lényeges, mert az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének a 6. § (4) bekezdésére és a 7. § (1) bekezdésére tekintettel elvégzett értelmezése alkalmat teremthetett volna annak kimondására, hogy a nemzetközi bűnügyi együttműködésben a kettős büntetendőség követelményéhez nem szükséges a jogi minősítés azonossága, a tényállás azonosság szigorú értelmezése. Elegendő a tettazonosság, a kettős büntetendőségnek a nemzetközi bűnügyi együttműködésben érvényesülő követelménye – lényegéből fakadóan – nem feltétlenül kívánja meg a történeti tények azonos jogi minősítését vagy a védett jogtárgy azonosságát.

3. A többségi határozat rendelkező részével és az ahhoz kapcsolódó indokolás részekkel egyebekben egyetértek [a Megállapodás 3. cikke (3) bekezdése, a Törvény 4. §-a és a Megállapodás 3. cikke (4) bekezdéséhez tett nyilatkozatot megállapító rész].

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró



ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény rendelkezik – többek között – a Magyar Köztársaság Kormánya hivatalos lapjának, a **Határozatok Tárá**nak megjelentetéséről.

A Határozatok Tárát szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal a Szerkesztőbizottság közreműködésével, évente mintegy 60 alkalommal jelenik meg.

A Határozatok Tára a Kormánynak azokat a határozatait (kétezes) közli, amelyeknek közzétételét a Kormány elrendelte, továbbá tartalmazza a miniszterelnök határozatait, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter határozatait, valamint a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, az önkormányzatok közleményeit, hirdetményeit, különféle tájékoztatóit, továbbá azokat a közleményeket stb., amelyeket a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter engedélyez.

A Határozatok Tára megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó címén (Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6.; postacím: 1394 Budapest 62, Pf. 357) vagy a 318-6668 faxszámán.

Éves előfizetési díja 2008. évre: 26 460 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a

HATÁROZATOK TÁRA

című lapot példányban.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Az ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

2008. évi előfizetési díj egy évre: 26 460 Ft áfával. ☐

fél évre: 13 230 Ft áfával. ☐

Csekket kérek a befizetéshez. ☐

Kérjük, a négyzetbe történő X bejelöléssel jelezze az előfizetés időtartamát!

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés:

.....

ELŐFIZETÉSI FELHÍVÁS

A Miniszterelnöki Hivatal és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium közös szerkesztésében havonta megjelenő

ÖNKORMÁNYZATOK KÖZLÖNYE

az önkormányzatok számára működésük során hasznos és nélkülözhetetlen tájékozási forrás.

A kiadvány első három része az önkormányzatokat érintő, újonnan kihirdetett jogszabályokat (törvények, rendeletek – ideértve az önkormányzati rendeleteket is –, alkotmánybírósági és egyéb határozatok) közli. Negyedik főrésze közleményeket, pályázati felhívásokat és tájékoztatásokat (szaktárcák közleményei, az Állami Számvevőszék ajánlásai, az önkormányzatok által elnyerhető támogatások pályázati feltételei, az önkormányzatok éves pénzügyi beszámolóit, alapító okiratok stb.) tartalmaz.

Az **Önkormányzatok Közlönye** előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó (1085 Budapest, Somogyi Béla u. 6.) címén (postacím: 1394 Budapest 62., Pf. 357) vagy a 318-6669 faxszámán. 2008. évi éves előfizetés díja: 6552 Ft áfával; féléves előfizetés: 3276 Ft áfával.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

MEGRENDELŐLAP

Megrendeljük az **Önkormányzatok Közlönye** című lapot példányban.

A megrendelő (cég) neve:

Címe (város, irányítószám):

Utca, házszám:

Az ügyintéző neve, telefonszáma:

A megrendelő (cég) bankszámlaszáma:

A megrendelt példányok ellenértékét a postaköltséggel együtt, a szállítást követő számla kézhezvétele után, 8 napon belül a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónak a számlán feltüntetett pénzforgalmi jelzőszámára átutaljuk.

Keltezés:

.....
cégszerű aláírás



A Magyar Közlönyt szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével. A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Petrétai József. A szerkesztésért felelős: dr. Tordai Csaba. Budapest V., Kossuth tér 1–3. Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató. Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu. Telefon: 266-9290.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónál Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668. Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a FAMA Rt. közreműködésével. Telefon: 235-4554, 317-9999, 266-9290/240, 241, 245 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozloncentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonbolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonbolt internetcímen.

2008. évi éves előfizetési díj: 121 212 Ft. Egy példány ára: 250 Ft 16 oldal terjedelemig, utána +8 oldalanként +215 Ft. A kiadó az előfizetési díj évközbéli emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

08.0775 – Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.



A Magyar Közlönyt szerkeszti a Miniszterelnöki Hivatal, a Szerkesztőbizottság közreműködésével. A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Petrétai József. A szerkesztésért felelős: dr. Tordai Csaba. Budapest V., Kossuth tér 1–3. Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató. Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu. Telefon: 266-9290.

Előfizetésben megrendelhető a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadónál Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest 62. Pf. 357, vagy faxon 318-6668. Előfizetésben terjeszti a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó a FAMA Rt. közreműködésével. Telefon: 235-4554, 317-9999, 266-9290/240, 241, 245 mellék.

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (bejárat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrumban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu), illetve megrendelhető a kiadó ügyfélszolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu) vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen.

2008. évi éves előfizetési díj: 121 212 Ft. Egy példány ára: 250 Ft 16 oldal terjedelemtől, utána +8 oldalanként +215 Ft. A kiadó az előfizetési díj évközbéli emelésének jogát fenntartja.

HU ISSN 0076—2407

08.0775 – Nyomja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert igazgató.