

Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményei

14/2000. (V. 12.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában - *dr. Holló András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával és *dr. Kukorelli István* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 269/B. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja, a 269/B. § (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésére vonatkozó indítványokat pedig visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Az Alkotmánybíróságnak a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 269/B. §-ának alkotmányossági vizsgálatakor arra kellett választ adnia, hogy Magyarországon, ahol a demokratikus jogállamiság értéke csorbíthatatlan [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] és a véleményszabadság kiemelt védelmet élvez [Alkotmány 61. § (1) bekezdés], büntetéssel sújthatók-e azok, akik egyes náci vagy kommunista jelképeket használnak.

Az alkotmányos demokráciában a jogalkotás és a jogalkalmazás során, valamint a politikai életben egyértelművé kell tenni, hogy a közhatalom határozottan szemben áll a szélsőséges eszmékkel. Az állam köteles fellépni és védelmet nyújtani állampolgárai számára az erőszakos, az erőszakra uszító és az emberi méltóságot sértő megnyilvánulásokkal szemben. Kérdés azonban, hogy ez a fellépés mikor tekinthető alkotmányosnak, különösen abban az esetben, ha az állam a jogi felelősségi rendszerben a végső eszközhöz, a büntetőjoghoz nyúl.

Miközben azonosulni tudok a Btk. 269/B. §-át megfogalmazó 1993. évi XLV. törvény indokolásának lényegével, és elitélem a szélsőséges politikai eszméket, diktatúrákat és azok szimbólumait, nem vagyok meggyőződve arról, hogy a törvényalkotói célokat - végső soron - a büntetőjog eszközeivel kell megvalósítani.

A véleményszabadság kiemelt szerepe

A véleménynyilvánítás, az önkifejezés szabadsága az egyik legalapvetőbb emberi jog. Ez biztosítja az emberek számára, hogy gondolataikat, tapasztalataikat, véleményüket másokkal megosszák. A véleményszabadság és az emberi méltósághoz való jog egymástól elválaszthatatlanok.

A szabad véleménynyilvánítás joga a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint e jognak kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak, amelyek együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. A társadalom szellemi gazdagodása a véleményszabadságtól is függ: csak akkor van esély a téves nézetek kiszűrésére, ha szabad és nyilvános vitákban ütközhetnek ellentétes vélekedések, és ha a káros nézetek is napvilágra kerülhetnek. „Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás

szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak, és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), ABH 1992, 167, 171.]

Magyarországon, hasonlóan a többi alkotmányos demokráciához, a szabad véleménynyilvánítás kiemelkedő védelmet élvez, és csak különösen indokolt esetben korlátozható. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint „a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely „intézmény” közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom).” (ABH 1992, 178.)

A nyilvános jelképhasználat és a véleményszabadság

A Btk. 269/B. §-a büntetéssel fenyegeti meghatározott náci és kommunista jelképek terjesztését, nagy nyilvánosság előtti használatát és közszemlére tételeit. A határozat szerint a törvény csupán három kiemelt elkövetési magatartást tilt, de nem bünteti a jelképek előállítását, megszerzését, tartását stb. Az ítélkezési gyakorlat szerint nagy nyilvánosság megállapítására akkor kerülhet sor, ha az elkövetés helyén nagyobb létszámú személy van jelen, illetve fennáll a lehetősége annak, hogy a bűncselekményről nagyobb vagy előre meg nem határozható számú személy szerez tudomást (BH1981. 223.). A bíróságok tíz-húsz személy együttes jelenlétét mindig nagy nyilvánosságnak tekintik, ezért tipikusan e körbe tartozik a közterületen vagy más nyilvános helyen történt elkövetés, de ide sorolandó a zártkörű rendezvény is, ha azon nagyobb létszámú személy vesz részt. A Btk. 137. § 12. pontja alapján minden esetben nagy nyilvánosságnak számít, ha a bűncselekményt „sajtó, egyéb tömegtájékoztató eszköz, sokszorosítás, illetőleg elektronikusan rögzített információ távközlő hálózaton való közzététele útján”, vagyis - egyebek mellett - az interneten követik el.

Megítélésem szerint a Btk. a szélsőséges politikai szimbólumokkal kapcsolatos tevékenységek közül éppen azokat szankcionálja, amelyek leginkább a véleménynyilvánítás körébe tartoznak, ezért a legerősebb alkotmányos védelem alatt állnak. A jelképek nyilvános használatával, megjelenítésével az egyén politikai álláspontját, hovatartozását tudatja másokkal. A társadalmi kommunikáció részeseként a jelkép viselője véleményét fejezi ki, személyes elköteleződésére hívja fel mások figyelmét. Aki ötágú vöröscsillagot vagy horogkeresztet tartalmazó jelvényt visel, aki a közönség számára nyitva álló helyen kommunista vagy fasiszta szimbólumokat jelenít meg, aki ilyen jelképeket meggyőződésének illusztrálására sajtótermékben tesz közzé, mások számára egyértelművé és világossá teszi, hogy azonosul a szélsőséges eszmék egyikével. Tehát véleménynyilvánítási, önkifejezési szabadságával él az, aki a nyilvánosság előtt önkényuralmi jelképet használ. A Btk.-ban felsorolt elkövetési magatartások semmiképpen sem tekinthetők kivételesnek, hiszen jelkép segítségével az egyén csak ilyen, a Btk. 269/B. §-ában jelenleg büntetendő cselekvéssel fejezheti ki más emberek számára a véleményét. Mások által felismerhetetlen módon, „négy fal között” nincs értelme politikai, ideológiai szimbólumokat használni. A törvényhozás kellő súlyú

alkotmányos indok birtokában szoríthatja csak ki teljesen a nyilvánosság területéről a szélsőséges eszmék jelképeit.

A „köznyugalom” és a „közösségek méltóságának” védelme

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban az alkotmányos jogállamok többségében elfogadott „nyilvánvaló és közvetlen veszély” tesztjét (clear and present danger) és a támadott értékek egyediségének követelményét alkalmazta a közösség elleni izgatás vizsgálatakor. A döntés szerint a gyűlöltre uszítás büntetése azért nem alkotmány sértő, mert ez esetben a szólás a társadalmi rend és béke megzavarásán túl számos egyéni jogot is veszélyeztet: „a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is”. Ezzel szemben a „gyalázkodás” tiltása alkotmányellenes, mert az „a közrendet, a köznyugalmat, a társadalmi békét önmagában véve, elvontan védi. A bűncselekmény megvalósul akkor is, ha a sértő kifejezés a körülmények folytán nem jár annak veszélyével sem, hogy egyéni jogokon sérelem esne.” (ABH 1992, 179.) Az Alkotmánybíróság e határozatában hangsúlyozta, hogy a „köznyugalom” nem független a véleményszabadság helyzetétől. „Ahol sokféle véleménnyel találkozhatnak az emberek, a közvélemény toleráns lesz; míg zárt társadalmakban sokkal inkább felkavarhatja a köznyugalmat egy-egy szokatlan hang is. Másrészt a véleménynyilvánítás szükségtelen és aránytalanul szigorú korlátozása a társadalom nyitottsága ellen hat.” (ABH 1992, 180.)

Az önkényuralmi jelképek használatát tiltó tényállás nem tartalmaz olyan elemet, amely mások veszélyeztetését vagy gyűlölködő indulatok felkeltését követelné meg. A Btk. 269/B. §-a önmagában a felsorolt jelképek nyilvánosság előtti használatát bünteti.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kifejtette: „Az Alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Így tehát az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet.” A döntés szerint a „közösségek méltóságát” a törvényhozók a gyűlöltre uszítás tényállásán túlmenően is büntetőjogi védelemben részesíthetik. „A közösségek méltóságának hatékony védelmére azonban más jogi eszköz, például a nem vagyoni kártérítés alkalmazási lehetőségeinek bővítése is alkalmas.” (ABH 1992, 181.)

Úgy ítélem meg, hogy önmagában az önkényuralmi jelképek nyilvános használata, terjesztése nem sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot. Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozata óta ezt a jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti, amely az egyén társadalmon belüli önmeghatározásának jogi eszköze. Az emberi méltósághoz való alapvető jog és a Ptk. 75. §-ában foglalt általános személyiségi jog az egyes emberek cselekvési autonómiájának biztosítására, valamint társadalmi megbecsülésének, jó hírnevének védelmére szolgál. E felfogásnak mond ellent egy olyan álláspont, amely a pontosan meg nem határozott „közösségek” részére biztosítja a méltósághoz való jogot, az ugyanis kizárólag az egyénekhez kapcsolódhat.

Az Abh. a „közösségek méltóságát” a gyűlöltre uszítás tényállásának speciális jogi tárgyalva kapcsolatban használja. Az uszító véleménynyilvánítás tiltása azért indokolt, mert az uszítás valamely etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság más csoportjai elleni erőszak közvetlen veszélyét idézi elő, illetve a Magyar Köztársaság területén élő közösségeket alkotó személyek emberi méltósághoz való jogát sérti. Nem magának a közösségnek, mint meghatározatlan személyek összességének vagy a tagoktól elválo szervezetnek van tehát

méltósága (ez ugyanis fogalmilag kizárt), hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltósághoz való alanyi joga érdemes a védelemre.

Az emberek többsége az önkényuralmi jelképek nyilvános használatát egyes csoportokkal szembeni gyűlölet, megvetés és ellenézés kifejezésének tekinti. E szimbólumok megjelenése az esetek nagy részében sérti mások érzelmeit. Önmagukban ezek a körülmények azonban még nem jelentik az emberi méltósághoz való jog sérelmét. Senkinek nincs joga arra, hogy mások véleménynyilvánítását az állam azért tiltsa be, mert az rá, mint egy etnikai, faji, vallási vagy kulturális csoport tagjára sérelmes. A véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog ugyanis az egyén azon jogát is védi, hogy mások érdekeit, szemléletét, érzékenységét sértő nézeteinek is hangot adhasson.

Természetesen a szélsőséges eszmék szimbólumainak használata bizonyos körülmények között méltóságot sértő lehet. Ha valaki azért használja a náci vagy a kommunista múltat felidéző jelképeket, hogy meghatározott személyeket, illetve személyek egy meghatározott csoportját zaklassa, sértegesse, akkor az elkövető felelősségre vonása indokolt. Különösen fontos a büntetőjogi szankció alkalmazása azokkal szemben, akik oly módon nyilvánítják ki szélsőséges politikai meggyőződésüket, hogy a sérelmet szenvedetteknek nincs módjuk kitérni a közlés elől („foglyul ejtett közönség”). A Btk. 269/B. §-a ezzel szemben a „mindenkihez”, a „névtelen közönséghez” szóló véleménynyilvánítást is büntetni rendeli, ezért nem az emberi méltósághoz való jogot és nem a „közösségek méltóságát” védi.

Álláspontom szerint a Btk. 269/B. §-ával kapcsolatban nem lehet a „közösségek méltóságának” védelmére hivatkozni, a „köznyugalom” védelme pedig, ahogy azt az Abh. is megállapította, önmagában nem szolgálhat alapul a véleményszabadság korlátozásához.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy ha e jelképek felhasználásával kifejezett véleménygyűlöletre uszít, akkor az elkövető az Alkotmánybíróság által hatályában fenntartott Btk. 269. §-a alapján ma is büntetendő. Ha ezen túl a jogalkotó szükségesnek ítéli, az önkényuralmi jelképek használata révén „foglyul ejtett közönség” védelmében új büntető tényállást fogalmazhat meg.

Az értéksemlegesség tesztje

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban több más európai alkotmányvédő szerv esetjogával összhangban, a szólásszabadság neutrális értelmezését fogadta el. „A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. (...) A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt - az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot - biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.” (ABH 1992, 179.) Nincs tehát olyan vélemény, amelynek közlése kontextusától függetlenül, pusztán tartalma alapján korlátozható lenne. A jogkorlátozás szükségessége minden esetben a véleménynyilvánítás körülményeinek összességétől (helyétől, idejétől, a címzettek körétől stb.) függ. Az értéksemlegesség elvéből következik, hogy az

önkényuralmi rendszerrel való egyetértés kifejezése önmagában, tartalma alapján nem büntethető. A Btk. 269/B. §-a ellentétben áll ezen elvárásokkal, mivel a véleményt értéktartalma alapján minősíti, s nem külső korlátot állít a közlés szabadságával szemben.

Az értéksemlegesség követelménye nem jelenti azt, hogy az állam nem tehet különbséget demokratikus és antidemokratikus törekvések között. Az Abh. megállapította, hogy az állam támogathatja az általa helyesnek tartott véleményeket, s a helytelennek tartott közlések ellen felléphet, mindaddig, amíg ezzel nem sérti a véleményszabadságot. Az Alkotmány 2. § (3) bekezdése kötelező fellépést ír elő a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására irányuló törekvésekkel szemben. A 8. § (1) bekezdése pedig az állam elsőrendű kötelességévé teszi, hogy védje az ember alapvető jogait. E két követelménynek tesz eleget a törvényhozás azzal, hogy a Btk. „Az állam elleni bűncselekmények” fejezetben büntetőjogi védelemben részesíti a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, 174/B. §-ában büntetéssel fenyegeti a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszakot, 269. §-ában pedig a közösség elleni izgatást szankcionálja. Az uszító beszéd és az erőszakos tett tehát ma sem maradhat büntetlenül. Ha a szélsőséges véleménynyilvánítás meghatározott személy ellen irányul, akkor az elkövető - a Btk.-beli feltételek fennállása esetén - becsületsértésért büntethető, tehát az emberi méltóság sérelmére is válaszol a büntetőjog. A jogalkotónak lehetősége van - a náci és kommunista jelképek felhasználásával - elkövetett erőszakot, közvetlen fenyegetést, uszítást és becsületsértést speciális tényállásokban szankcionálni. Mindez nem érinti az értéksemlegesség követelményét, hiszen így nem pusztán a szélsőséges tartalmú vélemény, hanem annak közvetlen, belátható következménye alapozza meg a felelősségre vonást.

Az állam azzal, hogy tolerálja az önkényuralmi jelképek nyilvános használatát, nem marad eszközök nélkül a fasiszmus és a kommunizmus eszméit hirdető véleményekkel szemben. A gyermekek oktatása, a kulturális támogatás preferenciái révén és még számos módon az állam kifejezésre juttathatja, hogy a totalitárius eszmék mélyen megvetendők.

A történelmi körülmények vizsgálata

A Határozat szerint Magyarország sajátos történelmi múltja szükségessé tesz alapjogbeli korlátozásokat, így a történelmi körülményekkel indokolható az is, hogy az állam büntetéssel fenyegeti az önkényuralmi jelképek használóit. Magyarország huszadik századi történelme, a náci és a kommunista rémtettek emléke ennek éppen az ellenkezőjét indokolhatja: a véleményszabadság a demokrácia egyik legfőbb védelmezője, ezért maga is különleges védelmet érdemel. Az alkotmányos demokráciát többek között az különbözteti meg a diktatórikus rendszerektől, hogy tág teret biztosít a szabad szólásnak, s ezzel segíti elő a demokratikus közvélemény kialakulását. A szólásszabadság korlátozásával sehol sem sikerült megfékezni a totalitárius eszmék terjedését, ahol pedig az antidemokratikus erők hatalomra kerültek, nem a véleményszabadság segítette őket uralomra.

Ez a jellemző a magyar történelemre, a politikai kultúrára, a választópolgári magatartásra is: Magyarországon szabad választásokon szélsőséges politikai erők sohasem kerültek hatalomra. A fasiszta vagy a kommunista diktatúrák a XX. századi magyar történelemben akkor jöttek létre, amikor az ország idegen katonai megszállás alatt állt.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kiemelte: „A rendszerváltás elkerülhetetlenül társadalmi feszültségekkel jár. E feszültségeket kétségtelenül fokozhatja, ha egyesek büntetlenül adhatnak kifejezést nagy nyilvánosság előtt bizonyos csoportokkal szembeni gyűlöletüknek,

megvetésüknek vagy ellenérzésüknek. A sajátos történelmi körülményeknek azonban van egy másfajta hatása is, s éppen ezért szükséges különbséget tenni a gyűlöletre uszítás és a sértő vagy lealacsonyító kifejezés használata között. (...) Büntetőjogi büntetésekkel (...) nem a közvéleményt és a politikai stílust kell formálni - ez paternalista hozzáállás -, hanem más jogok védelmében az elkerülhetetlenül szükséges esetekben szankcionálni.” (ABH 1992, 180.)

Magyarország az európai csatlakozás küszöbén nem elégedhet meg a nemzetközileg még elfogadhatónak tűnő minimumvédelemmel, az önkényuralmi múlt éppen az alapjogok széles körű biztosítását követeli meg. Az ország nemzetközi jogi szerződéses kötelezettségeiből nem következik a szélsőséges szimbólumok használatának tilalma.

A történelmi események szerepével kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni az időmúlás jelentőségét is. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Lehideux és Isorini kontra Franciaország ügyben 1998. szeptemberben hozott ítéletében megállapította, hogy megsértették a Pétain marsall emlékének védelmére alakult egyesület két vezetőjének véleményszabadsághoz való jogát. A panaszosokat Franciaországban azért ítélték el, mert a Le Monde című lap egy pamfletjében felsorolták Pétain azon intézkedéseit, melyek alapján a marsallról pozitív képet lehet kialakítani. A francia kormány a Bíróság előtt többek között arra hivatkozott, hogy a francia történelemnek ez a szakasza igen fájdalmas időszak, és a panaszosok a pamflet megjelentetésével sebeket szakítottak fel. A Bíróság ezzel szemben úgy érvelt, hogy a szóban forgó történelmi események több mint negyven évvel ezelőtt történtek, ami olyan hosszú idő, hogy ez az érv már nem vehető figyelembe úgy, mintha tíz vagy húsz évvel ezelőtti eseményeket idéztek volna fel. A Bíróság hangsúlyozta, hogy minden államnak erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy saját történelme nyíltan és szenvedélymentesen vitatható legyen. Korábbi döntéseit (Open Door and Dublin Well Women kontra Írország, Vogt kontra Németország) idézve kiemelte, hogy a véleményszabadság nemcsak az olyan véleményre terjed ki, amely közömbös vagy amelynek megítélése kedvező, hanem olyan közlésre is, amely zavaróan, sokkolóan hathat. Ezt követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a nyitott gondolkodás, amelyek nélkül nem létezhet demokratikus társadalom.

Meggyőződésem, hogy a szabadságszerető emberek határozottan szemben állnak az antidemokratikus eszmékkel, és a választópolgárok nagy többsége nemet mond minden, az alkotmányos rendet veszélyeztető radikalizmusra.

A legtürelmesebb magyar demokrata, Bibó István így fogalmazott: „Abban a görcsös félelmi állapotban, mely elhiszi, hogy a szabadság előrehaladása veszélyezteti a nemzet ügyét, nem lehet élni a demokrácia javaival. Demokratának lenni mindenekelőtt annyit tesz, mint nem félni: nem félni a más véleményűektől, a más nyelvűektől, a más fajúaktól, a forradalomtól, az összeesküvésektől, az ellenség ismeretlen gonosz szándékaitól, a lekicsinyléstől és egyáltalán mindazoktól az imaginárius veszedelmektől, melyek azáltal válnak valódi veszedelmekké, hogy félünk tőlük. (...) [A] félelem, a veszély állandó érzésében szabállyá vált mindaz, amit az igazi demokráciák csak az igazi veszély óráiban ismernek: a közszabadságok megkurtítása, a cenzúra, az ellenség 'bérenc'-einek, az 'áruló'-nak a keresése, a mindenáron való rendnek vagy a rend látszatának s a nemzeti egységnek a szabadság rovására való erőltetése.” (Bibó István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In Bibó István: Válogatott tanulmányok 2. kötet 220. oldal)

Mindezek alapján a Btk. 269/B. §-át nem tartom összeegyeztethetőnek az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyik legfőbb demokráciakritériummal, a véleménynyilvánítás szabadságával, ezért - hangsúlyozva azt, hogy mélyen nem értek egyet az önkényuralmi jelképek gondolati tartalmával - a rendelkező részre, alkotmányjogászai meggyőződésem szerint, nemmel szavaztam.

Budapest, 2000. május 9.

50/2001. (XI. 29.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzüzésére irányuló kezdeményezése aláírásgyűjtő ívének és az azon szereplő kérdésnek a hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján - *dr. Bihari Mihály, dr. Czúcz Ottó, dr. Holló András, dr. Kiss László, dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 7/2001. (VIII. 21.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.¹

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, mert álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak helyben kellett volna hagynia az Országos Választási Bizottság 7/2001. (VIII. 21.) OVB határozatát. Úgy ítélem meg, hogy az Alkotmány és a népszavazásra vonatkozó törvényi rendelkezések alapján tartható népszavazás arról a kérdésről, hogy megszűnjön-e békeidőben a sorkatonai szolgálat és azt felváltsa-e önkéntes hivatásos haderő.

A határozatban foglaltaktól eltérően vélekedem arról, hogy egy alkotmányos demokráciában mi a szerepük és az egymáshoz való viszonyuk az alapvető jogoknak és kötelességeknek, és arról, hogy hozhatnak-e az alkotmányos intézmények végleges normatív döntéseket. Az eltérő elvi megközelítésből következően a határozatától különböző az álláspontom a honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalmáról és a sorkatonai szolgálat alkotmányos szabályozásáról.

Alapvető jogok és kötelességek viszonya

A határozat az Alkotmánynak a honvédelmi kötelezettségről rendelkező 70/H. §-a vizsgálatakor olyan előfeltevésekből indul ki, amelyet nem tudok elfogadni. A határozat szerint a sorkatonai szolgálat a honvédelmi kötelezettség mint az Alkotmányban megnevezett alapvető kötelezettség „lényeges elemének”, illetve „fő tartalmának” minősül, ezért a sorkatonai szolgálat népszavazással nem szüntethető meg, a honvédelemre irányuló alkotmányos kötelesség nem üresíthető ki. A határozat alapján kizárólag az „alkotmányozó hatalomnak áll módjában felmérni, hogy az állam és az állampolgár közötti alkotmányos kötelezettségen alapuló együttműködési formát ettől eltérő alapokon működő formává változtatja-e”.

A kérdés megítélésénél az Alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdését tekintem kiindulópontnak, amely kimondja: „(1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődrendű kötelessége.

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

Álláspontom szerint az alkotmányos rendszer nem az állam és az állampolgár együttműködésén, az alapvető jogok és kötelezettségek egyenértékűségén alapul. A tartalmi értelem-

¹ Az OVB határozata a Magyar Szocialista Párt kezdeményezését hagyta jóvá, a következő kérdésben: “Akarja-e Ön, hogy békeidőben a sorkatonai szolgálat megszűnjön és azt önkéntes hivatásos haderő váltsa fel?”

ben vett alkotmányosság alapfeltétele az, hogy az Alkotmány biztosítsa a területén tartózkodó minden ember számára az alapvető emberi jogokat, és e jogok érvényesülése érdekében rendelkezzen az állami hatalmak megosztásáról. Ezzel szemben nem szükségszerű, hogy az Alkotmány felsorolja az „alapvető kötelezettségeket”, illetve az „állampolgári kötelezettségeket”, és az Alkotmány átfogó módosításáról rendelkező 1989. évi XXXI. törvény elfogadása óta meghaladottnak számít az a szemlélet, amely szerint az alapvető jogok gyakorlása az alapvető kötelezettségek teljesítésétől függ. Az alkotmányos rendszerben a törvényhozó az állampolgárok legkülönbözőbb kötelezettségeit határozhatja meg, és az alapvető jogok éppen e kötelezettségek alóli kivételeket, a jogi szabályozás tilalmát jelentik. Vagyis a törvényhozó nem állapíthat meg olyan kötelezettséget, amelynek kikényszerítése valamely alapvető jog sérelmét eredményezné.

Az alkotmányosság elveivel összhangban az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kizárólag az alapvető jogok korlátozásának tartalmi követelményeit fogalmazza meg: alapvető jog „lényeges tartalmát” törvény nem korlátozhatja. Ugyanakkor az Alkotmány nem rendelkezik arról, hogy tilos volna az alapvető köteletség, így a honvédelmi kötelezettség „lényeges elemének”, illetve „fő tartalmának” korlátozása, illetve alapvető kötelezettség „kiüresítése”. Az állampolgárokat terhelő egyes kötelezettségek - esetleges - alkotmánybeli megjelenítése elsősorban arra szolgál, hogy az így nevesített kötelezettség létjogosultsága (szükségessége) alkotmányos szempontból megkérdőjelezhetetlen legyen, és így a törvényhozó a kötelezettség végrehajtása érdekében az alapvető jogok - arányos mértékű - korlátozását rendelhesse el.

Végleges döntések egy alkotmányos demokráciában

A határozat másik - álláspontom szerint - vitatható előfeltevése, hogy a sorkatonai szolgálat népszavazás eredményeként történő „megszüntetése” az állampolgárok számára alanyi jogot teremtene arra, hogy ez a helyzet változatlanul fennmaradjon, és így az államnak nem lennének olyan eszközei, amelyek biztosítanák a „visszatérés lehetőségét” az állampolgárok igénybevételéhez.

Meggyőződésem szerint a jövőre irányuló, normatív döntések esetében nem beszélhetünk véglegességről, megváltoztathatlanságról, és különösen nem tekinthetők végérvényesnek, „örök időkre” szólónak a népszavazáson hozott döntések, illetve az Országgyűlés által elfogadott törvények. Amennyiben ügödöntő népszavazásra kerül sor [Alkotmány 28/C. § (1) bekezdés], és a népszavazás eredményesnek minősül [Alkotmány 28/C. § (6) bekezdés], akkor - az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 8. § (1) bekezdése alapján - az eredményes ügödöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre kötelező. Mindebből pusztán annyi következik, hogy a törvényhozó hatalom a népszavazás eredményével összhangban lévő törvényt köteles alkotni, illetve a meglévő törvényt köteles a népszavazás eredményének megfelelően módosítani. Azt azonban semmi nem zárja ki, hogy a törvényhozás később megváltoztassa a népszavazás nyomán elfogadott törvényt, és annak sincs akadálya, hogy később ugyanabban a tárgykörben újabb országos népszavazást tartsanak. Ma már azok a korlátozó szabályok sincsenek hatályban, amelyek úgy rendelkeztek, hogy ugyanabban a kérdésben országos népszavazást két éven belül nem lehet kitűzni, illetve a népszavazással megerősített törvény módosítására csak a törvény hatálybalépését követő két év elteltével kerülhet sor. (Megjegyzendő továbbá, hogy az Alkotmány - a határozatban foglaltakkal ellentétben - nem ismeri az országos népszavazás „érvényességének” fogalmát. Az alkotmánybírósgai eljárás idején nem

állapítható meg, hogy a választópolgári kezdeményezés fakultatív vagy kötelező, illetőleg jogi kötőerejét tekintve véleménynyilvánító vagy ügydöntő népszavazást eredményez-e; ezért az Alkotmánybíróság nem „a kérdés ügydöntő és kötelező erejű népszavazásra bocsátásáról” dönt.)

A törvényhozó hatalom és a népszavazás jogintézménye nemcsak a döntési tárgykör azonossága [Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés] miatt állítható párhuzamba egymással, hanem abban a tekintetben is, hogy mindkét alkotmányos intézmény hozhat - többségi - döntést bármilyen érv alapján, legyen az tudományos, gyakorlati vagy aktuálpolitikai megfontolás vagy indíték. A törvényhozási folyamat és a népszavazást megelőző kampány alkalmat teremt minél több érv ismertetésére és ütköztetésére, és az ezen eljárások során született döntések nem véglegesek, az Alkotmány keretei között bármikor mód van a korrekcióra. [Vö. 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88., 97.]

Természetesen nem vitatható, hogy az eredményes ügydöntő népszavazás olyan eszköz a választópolgárok számára, amelynek segítségével elvonhatják a döntés jogát a törvényhozóktól, és ilyen értelemben a népszavazás jogintézménye korlátozza az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom szabadságát. Az Országgyűlés az adott népszavazási kérdés tekintetében „végrehajtói szerepbe kerül”, vagyis kötelessége a döntés ésszerű időn belüli végrehajtása. (A törvényhozónak számos körülményt, így az új szabályozásra való felkészüléshez szükséges időt is mérlegelnie kell a törvény hatálybalépésének meghatározásakor.) [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331., 341.; 64/1997. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1997, 380., 384.] A törvényhozó hatalom korlátozása azonban csak addig tart, amíg az Országgyűlés végrehajtja a népszavazáson hozott döntésből származó kötelezettségét. A törvény vagy a törvénymódosítás elfogadását követően ismét vita tárgyává válhat a népszavazáson korábban eldöntött kérdés, és célszerűségi, tudományos, politikai vagy más megfontolásból - akár újabb népszavazás, akár törvényhozási eljárás alapján - a korábitól eltérő normatív döntés hozható. A változtatás jogi korlátját egyedül az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alkotmányos védelemben részesülő jogok jelentik, az pedig politikai mérlegelés kérdése, hogy a törvényhozók mikor és milyen indokok alapján módosítják vagy helyezik hatályon kívül a népszavazás nyomán elfogadott normát.

A Magyar Köztársaságban a normatív rend stabilitását két intézménynek kell biztosítania akár a törvényhozással, akár a népszavazás intézményével szemben is. Az egyik az Alkotmány, amelynek szilárdságát ma kizárólag a megváltoztatására irányuló - a 24. § (3) bekezdésében található - speciális szabályok biztosítják. A másik maga az Alkotmánybíróság, amely kizárólag alkotmányjogi érvek alapján hozhat döntést. Az Alkotmánybíróság határozata alkotmányjogi értelemben „végleges”, de még az sem örök érvényű, hiszen a későbbi ítélkezési gyakorlat vagy a desuetudo leronthatja, az Alkotmány módosítása pedig felülírhatja. [Vö.: 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88., 99.] Mindebből következően - álláspontom szerint - a sorkatonai szolgálat „megszüntetésére” irányuló kérdés nem tekinthető végleges döntésre irányuló kérdésnek.

A honvédelmi kötelezettség alkotmányos tartalma

Az Alkotmánybíróság által vizsgált kérdés megítélése az Alkotmány 70/H. §-ának értelmezésén múlik. Véleményem szerint nem arról kell állást foglalni, hogy az „állam” döntési szabadságát végleg elvonná-e egy - esetleges - eredményes ügydöntő népszavazáson hozott

döntés, hanem azt kell megítélni, hogy az állam törvényhozó hatalmát vagy alkotmányozó hatalmát érinti-e a döntés.

1.1. Az Alkotmány 70/H. § (1) bekezdése kimondja, hogy a haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége. Az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy az állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség alapján fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot, illetőleg törvényben meghatározott feltételek szerint polgári szolgálatot teljesítenek. Az Alkotmány 70/H. § (3) bekezdése szerint a honvédelmi kötelezettségről szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Álláspontom szerint az állampolgári kötelezettséget az Alkotmány 70/H. § (1) bekezdése fogalmazza meg a haza védelmére vonatkozó általános kötelesség előírásával. Az „általános honvédelmi kötelesség” mint állampolgári kötelezettség olyan, időben változó fogalom, amelynek tartalmát nem határozza meg az Alkotmány, hanem arról a törvényalkotónak kell rendelkeznie. A 70/H. § (2) bekezdésének elsődleges címzettje a törvényalkotó: amennyiben fegyveres katonai szolgálatra kötelezi az állampolgárokat, illetve azok egyes csoportjait, köteles alternatív magatartást is lehetővé tenni, azaz biztosítania kell a fegyver nélküli katonai szolgálat, illetőleg a polgári szolgálat választását.

Ez az alkotmányos keret egyfelől lehetővé teszi a törvényhozó számára, hogy a haza védelmének biztosítása érdekében - az általános honvédelmi kötelezettség egyik lehetséges részelemeként - fegyveres katonai szolgálatra kötelezze az állampolgárokat. Ez a felhatalmazás teremti meg a vitathatatlan alkotmányos alapot arra, hogy a haza védelme érdekében a törvényalkotó jelentős mértékben korlátozza az állampolgárok számos alapvető jogát, így különösen az emberi méltósághoz való jogból [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] származó általános cselekvési szabadságot, a személyi szabadsághoz való jogot [Alkotmány 55. § (1) bekezdés], a mozgásszabadságot (Alkotmány 58. § (1) bekezdés), a személyes adatok védelméhez való jogot [Alkotmány 59. § (1) bekezdés], és az érintett állampolgároknak végső esetben az élet feláldozásának kockázatát [Alkotmány 54. § (1) bekezdés] is vállalniuk kell. Az Alkotmány 70/H. §-ában foglalt rendelkezések hiányában a honvédelmi kötelezettségek egész intézményrendszere és azon belül különösen a fegyveres katonai szolgálati kötelezettség vizsgálat tárgyává válhatna abból a szempontból, hogy - tekintettel a hivatásos hadsereg alternatívájára - van-e kényszerítő oka az alapjogok ilyen mértékű korlátozásának. Az Alkotmány 70/H. §-ában foglaltakból következően alkotmányos szempontból nem kérdőjelezhető meg önmagában az, hogy - minősített többséggel elfogadott - törvény intézményesíti a fegyveres katonai szolgálati kötelezettséget.

Másfelől, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény elfogadása óta az általános honvédelmi kötelezettség keretei között is érvényre kell juttatni a lelkiismereti szabadságot, amelyet az Alkotmány 60. §-a fogalmaz meg. Az állam senkit nem kényszeríthet olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiséget meghatározó valamely lényeges meggyőződésével. Az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy ilyen kényszerből tartózkodjék, hanem az is, hogy lehetővé tegye - ésszerű keretek között - az alternatív magatartást. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 313.] Az államnak el kell ismernie „a fegyveres katonai szolgálat megtagadásához való jogot”, amely közvetve az Alkotmány 54. § (1) bekezdésén és 60. §-án, közvetlenül az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésén alapul. [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 51.] Az Alkotmány lehetővé teszi, hogy azok, akik az emberi élet sérthetlenségét felfüg-

gesztő rendkívüli helyzetben való részvételt nem tudják összeegyeztetni lelkiismeretükkel, ne teljesítsenek fegyveres katonai szolgálatot. [46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260., 263., 270.]

Mindebből következik, hogy az Alkotmány 70/H. §-ának egésze alkotmányos felhatalmazást teremt, de nem követeli meg kényszerítően, hogy a törvényalkotó a honvédelem biztosítása érdekében kötelező fegyveres katonai szolgálatot írjon elő. Az Alkotmány említett szabályai azt követelik meg, hogy ha a törvényhozó elrendeli az állampolgárok kötelező, fegyveres részvételét a honvédelmi célok megvalósításában, biztosítson alternatív magatartást mindazok számára, akik a fegyverhasználatot, illetve az abban való közreműködést is összeegyeztethetetlennek tartják lelkiismereti meggyőződésükkel. Tehát a törvényalkotó az Alkotmány 70/H. §-a alapján rendelkezhet úgy, hogy az állampolgároknak csak törvényben meghatározott rendkívüli körülmények vagy újabb, eltérő jogalkotói rendelkezés esetén kell kötelező fegyveres katonai szolgálatot, illetve annak alternatívájaként fegyver nélküli katonai szolgálatot vagy polgári szolgálatot teljesíteniük. Az Országgyűléssel szemben az Alkotmány azt a követelményt támasztja, hogy teremtse meg a törvényi feltételeit az ország hatékony katonai védelmének, ugyanakkor a szabályozás nem lehet ellentétes az Alkotmányban biztosított alapvető jogokkal, és nem valósíthat meg az állampolgárok egyes csoportjai között hátrányos megkülönböztetést. Ezen alkotmányos keretek között a törvényhozó szabadon dönthet arról, hogy kik (mely állampolgárok), mikor (rendkívüli jogrend esetén, békeidőszakban), meddig és milyen formában kötelesek eleget tenni a haza védelmére irányuló kötelezettségüknek. Az Alkotmány 70/H. §-ában foglalt általános honvédelmi kötelezettség a törvényhozó számára mindig felhatalmazást ad a különböző honvédelmi kötelezettségek visszaállítására, illetve kiteljesítésére, természetesen a lelkiismereti szabadság biztosítása mellett.

1.2. A haza védelmével összefüggésben az Alkotmány 5. §-a és 40/A. § (1) bekezdése állapít meg kötelezettségeket a törvényhozás számára. Az Alkotmány 5. §-a az állam és ezen belül a törvényhozás kötelezettségévé teszi, hogy védje „a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét, valamint a nemzetközi szerződésekben rögzített határait”. A 40/A. § (1) bekezdése szerint a haza katonai védelme a fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) alapvető kötelessége. Mindebből az következik, hogy a törvényhozásnak abban az esetben is meg kell teremtenie az ország hatékony védelmének törvényi feltételeit, ha népszavazás eredményeként békeidőben megszünteti a kötelező sorkatonai szolgálatot. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésnek a hivatásos katonákból álló haderő létesítésére vonatkozó része az államnak ezt az alkotmányos kötelezettségét konkretizálja. Az Alkotmányból nem vezethető le az államnak az a kötelessége, hogy mindenkor kizárólag az általános honvédelmi kötelezettség alapján tegyen eleget a fegyveres erőkkel és a haza védelmével kapcsolatos feladatainak, illetve az, hogy a hivatásos haderő mellett feltétlenül alkalmazza a kényszersorozás jogintézményét.

1.3. Az Alkotmány nem képezi akadályát annak, hogy a törvényhozó, akár a választópolgárok által kezdeményezett népszavazás eredménye, akár az arra jogosultak törvénykezdeményezése alapján, az alapvető jogokat kevésbé korlátozó honvédelmi rendszert vezessen be. Az alkotmányos demokráciák többségében vagy hagyományosan hivatásos haderő gondoskodik az ország védelméről (pl. Nagy-Britannia, Kanada, Egyesült Államok), vagy a kötelező szolgálatot teljesítő sorkatonák helyét fokozatosan hivatásos katonák veszik át, és ezt az átalakítást általában nem akadályozza az egyes országok alkotmánya (pl. Olaszor-

szág, Hollandia, Spanyolország, Belgium). Mindez összefügg azzal a változással is, hogy a hadsereg szerepe ma már nem korlátozódik az államterület és a lakosság védelmére, hanem az államok nemzetközi jogi kötelezettségeket is vállalnak - akár az államterületen kívüli - közös katonai fellépésre, amint azt a magyar Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésében szereplő „kollektív védelmi feladatok” kifejezés is mutatja. Azon nyugat-európai államok többségében, amelyek törvényei - alternatív szolgálat választásának biztosítása mellett - kötelezővé tették a sorkatonai szolgálatot, az 1970-es évektől egyre jelentősebb mértékben csökkentették, majd számos államban meg is szüntették a sorozottak arányát a hadseregben, miközben az alkotmányos felhatalmazás nem szűnt meg. Az általános honvédelmi kötelezettséget először az 1793-ban elfogadott francia alkotmány mondta ki, és azt - bár az Ötödik Köztársaság alkotmánya nem rendelkezik róla - több mint kétszáz éve elismeri a francia közjog. Figyelemre méltó, hogy mindezek ellenére a gyakorlatban egyre kevesebb francia állampolgárt hívtak be sorkatonai szolgálatra, majd 1996-ban a francia kormányzat a sorkatonai szolgálat néhány éven belüli megszüntetéséről döntött.

2.1. Az Alkotmány 70/H. § (1) és (2) bekezdésében megfogalmazott általános honvédelmi kötelezettség a jelenleg hatályban lévő jogszabályok alapján sem azonosítható a fegyveres katonai szolgálati kötelezettséggel, és az Alkotmányból származó állampolgári kötelezettség ma sem kizárólag sorkatonai szolgálattal teljesíthető. Az általános honvédelmi kötelezettség tartalmát a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Htv.) állapítja meg. A Htv. 69. § (1) bekezdése kimondja: „Az állampolgárok a haza védelme érdekében általános honvédelmi kötelezettségként személyes szolgálatot és vagyoni szolgáltatást kötelesek teljesíteni.” A Htv. 69. § (2) bekezdés alapján az állampolgárokat személyes szolgálatként egyrészt hadkötelezettség, másrészt polgári védelmi kötelezettség, harmadrészt honvédelmi munkakötelezettség teljesítése terheli. A vagyoni szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat a Htv. VIII. fejezete tartalmazza.

A személyes szolgálat részét képező hadkötelezettségről a Htv. 70. § (1) bekezdése kimondja: „Az általános hadkötelezettség alapján minden magyar állampolgárságú és a Magyar Köztársaság területén élő férfi hadköteles. A hadkötelezettség a 17. életév betöltésekor kezdődik és annak az évnek a december 31. napjáig áll fenn, amelyben a hadköteles az 50. életévét betölti (hadköteles kor). A Htv. 70. § (2) bekezdés alapján a hadkötelezettség magában foglalja a tájékoztatási (adatszolgáltatási), a bejelentési, a megjelenési, valamint a szolgálati kötelezettséget.

A hadkötelezettség részét képező szolgálati kötelezettség elemeit a Htv. 92. § (1) bekezdése sorolja fel: „A szolgálati kötelezettség keretében a hadköteles fegyveres vagy fegyver nélküli katonai, illetőleg polgári szolgálatot teljesít.”

A hadkötelesek a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálati kötelezettség alapján - a Htv. 93. § (1) bekezdése szerint - sorkatonai szolgálatot, tartalékos katonai szolgálatot, illetve póttartalékos katonai szolgálatot teljesítenek. A sorkatonai szolgálatnak a Htv. 95. §-a által megfogalmazott célja a hadkötelesek elméleti és gyakorlati kiképzése, illetőleg felkészítése a haza védelmével kapcsolatos katonai feladatokra, ezen belül meghatározott parancsnoki beosztás ellátására.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Alkotmány 70/H. §-a nem tartalmazza az általános honvédelmi kötelezettség - Htv.-ben szereplő - valamennyi elemét, csupán a személyes szolgálati kötelezettség részét képező hadkötelezettség egyik elemének számító vagyla-

gos szolgálati kötelezettségeket: a fegyveres katonai szolgálatot, a fegyver nélküli katonai szolgálatot és a polgári szolgálatot nevesíti. A népszavazásra szánt kérdés ezen szolgálati kötelezettség egyik lehetséges részelemének, a sorkatonai szolgálatnak békeidőben való megszüntetésére vonatkozik. Mindebből következik, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem érinti az általános honvédelmi kötelezettség egészét, mert annak a vagyoni szolgáltatásokra vonatkozó elemei, valamint a személyes szolgálati kötelezettség köréből a polgári védelmi kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség eredményes népszavazás esetén is változatlan tartalommal fennmaradhatnak. Ha némileg eltérő tartalommal is, de szintén megmaradhat a személyes szolgálati kötelezettség harmadik elemének, a hadkötelezettségnek a tájékoztatási (adatszolgáltatási), bejelentési és megjelenési kötelezettségre vonatkozó része. A sorkatonaság békeidőben való megszüntetése ugyanis nem zárja ki azt, hogy az állam honvédelmi célból - például: esetleges mozgósítás eredményessége érdekében - nyilvántartsa a hadköteles állampolgárok személyes adatait, a hadköteles állampolgárokat egyes adataik bejelentésére, a katonai szolgálatra való alkalmasságuk megállapítása céljából megjelenésre, továbbá honvédelmi célú oktatáson való részvételre kötelezze. Eredményes népszavazás esetén a jogalkotónak a kötelező fegyveres, illetve fegyver nélküli katonai szolgálat egyik részét, a sorkatonai szolgálatot kell megszüntetnie békeidőszakban, és ezzel összhangban át kell alakítania a tartalékos és a póttartalékos katonai szolgálati kötelezettségeket, és meg kell teremtenie a törvényi feltételeit az önkéntesség alapján szervezett hivatásos hadsereg létrehozásának. Emellett a jogalkotó az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdésében foglalt fegyveres katonai szolgálati kötelezettséget írhat elő olyan esetekre, amelyekben idegen hatalom fegyveres támadásával szemben a hivatásos katonák mellett szükséges a többi állampolgár részvétele is a Magyar Köztársaság függetlensége, területi sérthetetlensége, valamint a személyek és az anyagi javak megvédéséhez. Mivel az Alkotmány 8. § (4) bekezdése szerint az Alkotmány 54. §-a és 60. §-a rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthető fel és nem korlátozható, a törvényi szabályozásnak ilyen esetekben is érvényre kell juttatnia az Alkotmányból származó, a katonai szolgálat lelkiismereti okokból történő megtagadását biztosító követelményeket.

2.2. Hangsúlyozni kívánom, hogy az Alkotmány 70/H. § (1) bekezdésében megfogalmazott általános honvédelmi kötelezettség részét képező hadkötelezettség, továbbá a hadkötelezettség egyik elemét képező fegyveres katonai szolgálati kötelezettség a Htv. alapján ma sem terheli valamennyi állampolgárt. A Htv. 70. § (1) bekezdése szerint a hadkötelezettség a magyar állampolgárok közül kizárólag a Magyar Köztársaság területén élő, 17. és 50. életév közötti férfiakra vonatkozik. Az ezen alanyi körön kívül eső magyar állampolgárok az általános honvédelmi kötelezettség egyéb elemeinek teljesítésére kötelesek. A katonai szolgálatot lelkiismereti okból elutasító hadkötelesek polgári szolgálatot teljesítenek. A Htv. 103. § (1) bekezdése alapján nem teljesítenek sem sorkatonai szolgálatot, sem polgári szolgálatot - mások mellett - a katonai szolgálatra alkalmatlanok, a hivatásukat gyakorló lelkészek, a nagycsaládosok, az országgyűlési, a helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati képviselők, a polgármesterek, valamint egyes bűncselekmények terheltjei, illetve elkövetői. [46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 260., 267., 271-272.; 28/2000. (IX. 8.) AB határozat, ABH 2000, 174., 181-183.] Mindemellett figyelemmel kell lenni arra is, hogy a Magyar Honvédség feladatainak változása is azt eredményezi, hogy - a demográfiai helyzettől függően - a sorköteles korosztályoknak csak töredéke teljesít sorkatonai szolgálatot.

3. Összegezve: álláspontom szerint a népszavazásra szánt kérdés nem irányul az általános honvédelmi kötelezettség megszüntetésére. Sem a békeidőben teljesített kötelező sorkatonai szolgálat eltörlése, sem annak hivatásos haderővel történő felváltása nem igényli az Alkotmány módosítását, az alkotmányozó hatalom ugyanis az Alkotmányt tehermentesítő törvényre bízta e tárgykör szabályozását. A népszavazás eredménye semmiképpen sem zárja ki, hogy az Országgyűlés a Htv. módosítása révén rendelkezzen a rendkívüli helyzetekben kötelező sorkatonai szolgálatról, illetve, hogy a későbbiekben az Alkotmány 70/H. §-ában biztosított felhatalmazás alapján - újabb népszavazási kezdeményezés vagy az arra jogosulttól származó törvénykezdeményezés következtében - újraszabályozza a honvédelmi kötelezettségek rendszerét. A népszavazásra szánt kérdésnek a hivatásos katonákból álló haderő létesítésére vonatkozó része alapján az a feladat hárul a törvényhozásra, hogy sorkatonaság hiányában is biztosítsa a törvényi feltételeit annak, hogy a hadsereg képes legyen az ország hatékony védelmére és ezzel alkotmányos feladatának betöltésére. A fentiekből következik, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/H. §-át értelmező és a honvédelmi kötelezettség tartalmát meghatározó döntésével nem értek egyet.

4.1. A határozat számos további megállapításával nem tudok azonosulni. A határozat visszatérően hangsúlyozza, hogy az Alkotmány 70/H. §-a az „állam számára jogot biztosít” a katonai szolgálat kikényszerítésére, továbbá „az állam határozza meg”, hogy az adott körülmények között a honvédelmi kötelezettség teljesítését mely feltételek mellett, milyen módon és milyen körben várja el, illetve az „állam jogosult eldönteni”, milyen terjedelemben igényli állampolgáraitól a honvédelmi kötelezettségek teljesítését.

A határozatnak ezekkel a megfogalmazásaival maradéktalanul egyetértenék, ha az „állam” a törvényhozó hatalmat jelentené. Ha ugyanis mindezek a törvényhozó jogosítványai, akkor - a kizárt népszavazási tárgykörök hiányában - népszavazás is jogosult dönteni róluk. Ám a határozatból az következik, hogy ez esetben az „állam” az alkotmányozó hatalmat jelenti, hiszen a döntés értelmében a népszavazás az alkotmányozó hatalom szabályozási jogát csorbítja. Így viszont a határozat a honvédelem legkülönfélébb kérdéseinek szabályozását az Alkotmány szintjére emelte, és kizárta abból a törvényhozó hatalmat, amit elfogadhatatlannak és megvalósíthatatlannak tartok.

4.2. A határozat szerint az Alkotmány 5. §-a és 40/A. § (1) bekezdése alapján a haza védelmével kapcsolatban az államot kötelezettségek, feladatok terhelik, s azok teljesítése érdekében „a személyes szolgálat útján ellátandó honvédelmi kötelezettség igénybevételének olyan lehetőségét kell az állam számára biztosítani, amely minden időben biztosítja, hogy a honvédelem összefüggő feladatait kiegyensúlyozott módon teljesíthesse. Eszközök és lehetőségek hiányában ugyanis kritikus és előre nem tervezhető helyzetekben oly módon szűkülhet be az állam mozgástere, hogy nem tud eleget tenni az Alkotmány 5. §-ából rá háruló kötelezettségeknek.” A határozat végkövetkeztetése - mindezekkel összefüggésben - az, hogy a kérdés „számos tekintetben alkotmánymódosításra irányul”.

Álláspontom szerint a határozatnak ezekből a megállapításaiból az következik, hogy - az Alkotmány 70/H. §-ának tartalmától függetlenül - a haza védelme kizárólag akkor biztosított, ha az Alkotmány lehetőséget ad a kényszersorozásra. A határozat értelmében tehát ellentmondás keletkezne az Alkotmányon belül, ha az alkotmányozó hatalom az Alkotmány 70/H. §-ának módosításával megvonná a felhatalmazást a törvényhozó hatalomtól a sorkatonai szolgálat intézményesítésére. Úgy vélem, a határozat nemcsak a törvényhozó

hatalomtól vonta el a jogot a haderő ilyen irányú átalakítására, hanem megkérdőjelezte az alkotmánymódosítás létjogosultságát is ebben a kérdésben.

Az indítványozók egyéb kifogásai

Egyetértek azzal a módszerrel, hogy az Alkotmánybíróság jelen esetben nem vizsgálta az indítványozók egyéb kifogásait, mert az Alkotmány módosítására irányulónak minősítette a népszavazásra bocsátandó kérdést. Mivel azonban megítélésem szerint a kérdés nem vonja el az Országgyűlés alkotmányozó hatalmát, szükségesnek tartom a további kifogások vizsgálatát is.

1. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja szerint nem lehet országos népszavazást tartani - egyebek mellett - „a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról”. Összhangban a 6/2001. (VIII. 31.) OVB határozatot a jelen ügygel párhuzamosan felülbíró alkotmánybírói határozatban foglaltakkal, úgy ítélem meg, hogy e körbe nem tartozik bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van. A népszavazásra bocsátandó kérdésből nem következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, és a kérdés nem irányul arra, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Mindezek alapján úgy vélem, hogy a kérdés népszavazásra bocsátását nem zárja ki az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* pontja.

2. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja alapján a „hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról” nem tartható népszavazás. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az e rendelkezésbe foglalt tilalom a hatályos nemzetközi kötelezettségek további alakításából kizárja a közvetlen hatalomgyakorlást. [62/1997. (XII. 5.) AB határozat, ABH 1997, 542., 546.; 11/1999. (V. 7.) AB határozat, ABH 1999, 100., 103-104.; 25/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 159., 161-162.]

A kifogások előterjesztői nem neveztek meg olyan nemzetközi szerződést, illetve nemzetközi szerződés kihirdetéséről rendelkező törvényt, amely kizárná a sorkatonai szolgálat bekeidőben történő megszüntetését és annak felváltását hivatásos haderővel. Az Országgyűlés 1999. február 9-én elfogadta a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről szóló 1999. évi I. törvényt (a továbbiakban: Ész.). Megítélésem szerint a Magyar Köztársaság nem vállalt olyan nemzetközi jogi kötelezettséget az Észak-atlanti Szerződéssel, illetve az abban részt vevő felekkel szemben, hogy fenntartja a sorkatonai szolgálatot. A magyar állam sem az Ész.-ben, sem más nemzetközi szerződésben nem kötelezte el magát a sorkatonaság intézményesítése mellett. A Magyar Köztársaságot az Észak-atlanti Szerződés - az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdésével összhangban - arra kötelezi, hogy az egyéni és a kollektív védelmi feladatok ellátására alkalmas fegyveres erőket tartson fenn. [25/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 159., 162.; 5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABK 2001. február, 59., 61-62.] Az Észak-atlanti Szerződés azért nem követel meg a sorkatonaság intézményének megőrzésére irányuló kötelezettségvállalást, mert az egyes tagállamok döntésére bízta, hogy miképpen biztosítják fegyveres erőiknek a közös célok érdekében való hatékony felhasználását. Ezt alapul véve napjainkban az Észak-atlanti Szerződéshez tartozó államok többsége nem a hadkötelezettség alapján szervezi meg fegyveres erőinek felépítését. Mindezeket

tekintetbe véve úgy ítélem meg, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja nem gátolja meg népszavazás tartását az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdésben.

3. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontja szerint nem lehet népszavazást tartani az Országgyűlés hatáskörébe tartozó „szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésről”. Az Alkotmánynak ez a szabálya nem képezheti akadályát minden olyan népszavazási kezdeményezésnek, amelynek eredményeként esetleg egyes állami intézményeken belül szervezeti átalakításra kerülhet sor. E rendelkezés alapján olyan kérdésről nem tartható népszavazás, amely közvetlenül valamely meghatározott állami intézmény szervezetének megalakítására, átalakítására vagy megszüntetésére vonatkozik, amennyiben a szabályozás az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. A sorkatonai szolgálat békeidőben történő megszüntetése esetleg együtt járhat a Magyar Honvédség szervezetét, meghatározott szervezeti egységeit érintő jogszabályi rendelkezések módosításával, de a népszavazásra bocsátandó kérdés nem erre irányul, és a népszavazáson részt vevő választópolgárok nem erről hoznak döntést.

4. A kifogások alapján azt is meg kell vizsgálni, hogy a népszavazási kezdeményezés alapján szolgáló kérdésre egyértelműen lehet-e válaszolni. Az Alkotmánybíróságnak az 5/2001. (VIII. 31.) OVB határozatot a jelen ügygel párhuzamosan felülbíráló alkotmánybírósági határozatban kialakított álláspontja szerint az egyértelműség követelményének vizsgálata egyrészt azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdés egyértelműen megválaszolható-e, azaz eldöntendő kérdés esetében arra „igen”-nel vagy „nem”-mel egyértelműen lehet-e felelni. Nem támasztható olyan követelmény a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor az egyes jogágak kifejezőképességét, a jogszabályokban meglévő fogalmakat, illetve az egyes tudományágak, szakterületek terminus technicusait vegyék alapul. A kérdés egyértelműségének megállapításakor azt is vizsgálni kell: a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint terheli-e jogalkotási kötelezettség.

Megítélésem szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés egyértelműen az állampolgárok egy csoportja számára kötelező sorkatonai szolgálat békeidőben való megszüntetésére és az önkéntesség alapján szervezett hivatásos haderővel való felváltására irányul. Erre a kérdésre az állampolgárok a népszavazáson egyértelmű feleletet tudnak adni, és a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség. Álláspontom szerint - szemben a határozatban foglaltakkal - az nem képezi az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgyát, hogy a „békeidőben” kifejezés szerepel-e az Alkotmányban vagy a Htv. hatályban lévő normaszövegében, és az Alkotmánybíróságnak azt sem kell vizsgálnia, hogy a katonai terminológiában milyen jelentéstartalmakat tulajdonítanak az „önkéntes” és a „hivatásos” haderő kifejezéseknek. Eredményes ügydöntő népszavazás esetén a törvényhozó feladata, hogy olyan normaszöveget fogadjon el, amelynek fogalomkészlete összhangban áll az Alkotmány terminológiájával. Következésképpen - álláspontom szerint - a népszavazás kezdeményezői által megfogalmazott kérdés eleget tesz az egyértelműség követelményének.

5. Végezetül, úgy ítélem meg, hogy a népszavazásra bocsátandó kérdés, illetve az Alkotmánynak a férfiak és nők egyenjogúságát biztosító 66. § (1) bekezdése, valamint a diszkrimináció tilalmáról rendelkező 70/A. § (1) bekezdése között - a jelen jogorvoslati eljárásban - nincs értékelhető alkotmányjogi összefüggés.

Különvéleményem megfogalmazásakor abból indultam ki, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Alkotmánybíróként nem vitatom az Alkotmánybíróságnak azt az álláspontját sem, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedésében a közvetlen hatalomgyakorlás egyik módjának minősülő népszavazás szükségképpen kiegészítő, másodlagos forma a képviselőlet útján történő hatalomgyakorláshoz képest.

31

Egyetértek a jelen ügyben meghozott alkotmánybíróági határozatból fakadó azon tétellel, amely szerint az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom megkülönböztetése alapján a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igénylő törvények tartalmát is érintheti országos népszavazás. A kérdés abban az esetben nem bocsátható a választópolgárok által kezdeményezett népszavazásra, ha annak eredményeként az Országgyűlés a közjogi berendezkedés alapját képező Alkotmány módosítására vagy valamely alapjogot alkotmánysértő módon korlátozó törvény elfogadására lenne köteles. A fentiekből következik az is, hogy - az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében felsorolt tiltott tárgyköröket leszámítva - nincs olyan, az Alkotmánnyal összhangban lévő törvényhozási kérdés, amelyről népszavazás nem hozhatna döntést.

A határozatétől eltérő alkotmányértelmezésemben azt kívántam hangsúlyozni, hogy az Alkotmány elsődleges célja az alapvető jogok biztosítása, nem pedig a Htv.-ben szabályozott, az állampolgárok egy csoportját érintő sorkatonai szolgálati kötelesség feltétlen kikényszerítése. Az általam képviselt alkotmányfelfogásból következik az is, hogy mind a törvényhozók, mind - közvetlenül - a választópolgárok döntést hozhatnak a sorkatonai szolgálatról, amíg az alkotmányozó nem szünteti meg az alkotmányos felhatalmazást.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata, nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása iránt benyújtott indítványok tárgyában - *dr. Czúcz Ottó, dr. Holló András, dr. Kiss László és dr. Kukorelli István* alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény egésze, illetőleg 1. §-a, a 2. § (1) és (3) bekezdése, 5. §-a, 6. §-a, a 7. § *b)* és *d)* pontja, a 8. § (1) bekezdése, a 9. § (1) és (2) bekezdése, a 13. § (1) bekezdése, valamint a 14. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja, illetőleg visszautasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására előterjesztett indítványt elutasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 1. pontjával, mert a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: gyülekezési törvény) 2. § (1) bekezdésében szereplő „összejövetelek” kifejezést és 5. §-át alkotmányellenesnek tartom. A többségi állásponttól eltérő indokok alapján tartom összeegyeztethetőnek az Alkotmánnyal a gyülekezési törvény 6. §-át, 8. § (1) bekezdését és a 14. § (1) bekezdését.

Különvéleményem indokolása előtt hangsúlyozni kívánom, hogy a gyülekezési törvény a magyarországi alkotmányos rendszerváltozás egyik szimbólumának tekinthető. E törvény - más alapjogi törvényekkel, így például az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvénnyel együtt - rendkívül jelentős szerepet töltött be a békés politikai átmenet idején, mivel ez biztosította a rendszerváltozás tömegméretű megmozdulásainak jogszabályi kereteit.

A ma is hatályos és az alkotmányos demokrácia védendő értékének tekinthető „rendszer-váltó” gyülekezési törvény összességében - európai mércével mérve is - biztosítja az emberi szabadságot az indokolatlan állami beavatkozásokkal szemben. Egyetértek azzal, hogy a határozat indokolásában az Alkotmánybíróság alapvetően emberi jogi megközelítésben vizsgálta a törvényt. Különvéleményemben ennek az emberi jogi szemléletnek a következetes alkalmazására törekedtem, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság e határozatában foglalkozik első alkalommal átfogóan a gyülekezési szabadsággal.

Kiemelendőnek tartom azt is, hogy a gyülekezési jog gyakorlása a közös véleménynyilvánítás egyik formája, ezért - álláspontom szerint - a véleményszabadság kiemelt alkotmányos védelme a gyülekezési szabadságra is vonatkozik. A gyülekezési törvény alkotmányossági vizsgálatakor az Alkotmánybíróság számára kiindulópontként szolgál a 30/1992. (V. 26.) AB határozat, amely a gyülekezési szabadságot a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő kommunikációs alapjogok közé sorolta. A határozat kimondta, hogy a tág értelemben

vett véleménynyilvánítási szabadságot biztosító „jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az egyén, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” (ABH 1992, 167., 171.)

I. A külföldiek gyülekezési joga [5. §]

1. Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése így rendelkezik:

„A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.” Egyetérttek a határozatnak azzal a megállapításával, hogy az Alkotmány alapján a gyülekezési szabadság Magyarország területén a magyar állampolgárokat és a külföldieket is megilleti. Az Alkotmányban biztosított alapvető jogok - az állampolgársághoz kapcsolódó néhány jog kivételével - minden embert megilletnek, az Alkotmány 8. § (1) bekezdése szerint ugyanis a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A gyülekezési szabadságot az Alkotmány nem sorolja a kizárólag a magyar állampolgárokat megillető jogok közé. 1989-ben, a gyülekezési törvénnyel együtt kihirdetett alkotmánymódosítás mondta ki, hogy a „békés gyülekezés joga mindenkit megillet”. A ma hatályban lévő normaszöveget a Magyar Köztársaság kikiáltásának napján hatályba lépett alkotmánymódosítás állapította meg, amelynek eredményeként az alapvető jogokat tartalmazó fejezet címe nem minősíti állampolgári jogoknak a minden embert megillető alapjogokat.

2. A gyülekezési törvény 5. §-a kimondja: „A rendezvény szervezője magyar, illetőleg magyarországi tartózkodási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár lehet.” A külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: idegenrendészeti törvény) alapján a nem magyar állampolgárok akkor tartózkodhatnak az országban, ha vízummal rendelkeznek vagy nemzetközi szerződés vízummentességet biztosít számukra. Annak a külföldinek, aki a vízumban vagy a nemzetközi szerződésben meghatározott időnél tovább kíván az országban maradni, egy évet meg nem haladó tartózkodás esetén ideiglenes tartózkodási engedélyt, egy évet meghaladó tartózkodás esetén huzamos tartózkodási engedélyt kell kérnie a rendőrhatalóságtól. A gyülekezési törvényben említett letelepedési engedélynek a hatályos jogban a bevándorlási engedély felel meg, amelyet főszabályként azok a külföldiek kaphatnak, akik már három éve megszakítás nélkül jogszerűen Magyarországon tartózkodnak.

Mindebből következik, hogy a gyülekezési törvény alapján azok a külföldiek, akik vízummal vagy vízummentességi egyezmény alapján jogszerűen tartózkodnak az országban, nem lehetnek a törvény hatálya alá tartozó rendezvények szervezői. Ez a korlátozás elsősorban azokat érinti, akik azért érkeznek Magyarországra, hogy nyilvános megmozduláson, politikai tüntetésen nyilvánítsanak véleményt valamely, Magyarországot érintő közügyben, illetve rövid itt-tartózkodásuk alatt jutnak arra az elhatározásra, hogy érdekeik érvényesítése, álláspontjuk kifejtése céljából közterületen nyilvános rendezvényt szerveznek. Ilyen esetekben a rendezvény valódi kezdeményezői csak akkor gyakorolhatják a gyülekezési jogot, ha

a szervezői feladatok ellátására valamilyen módon sikerül megnyerniük egy olyan személyt, aki megfelel a gyülekezési törvény feltételének, vagy ha az idegenrendészeti törvényben szabályozott hatósági eljárás keretében tartózkodási engedélyt kérelmeznek, annak ellenére, hogy erre egyébként nincs szükségük.

Emellett a nem magyar állampolgárok más csoportjait is érinti az 5. § emberi jogot korlátozó rendelkezése. A menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: menedékjogi törvény) 14. §-a alapján a menekültkénti és a menedékeskénti elismerését kérő külföldinek, a menekültnek, illetőleg a menedékesnek és a befogadottnak joga van a Magyar Köztársaság területén való tartózkodáshoz. Mivel a menedékjogi törvény 17. §-a alapján a menekült jogállása - néhány kivételtől eltekintve - megegyezik a magyar állampolgárokéval, a menekült jogállású külföldi a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény szervezője lehet. Ugyanakkor a gyülekezési törvény 5. §-ából következően sem a menedékjogot kérők, sem azok a menedékesek, illetve befogadottak nem lehetnek a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény szervezői, akiket a Magyar Köztársaság ideiglenes, illetőleg átmeneti védelemben részesített. Ennek a jogkorlátozásnak azért van különleges alkotmányjogi jelentősége, mert a tömegesen menekülők csoportjába tartozó menedékesek, továbbá a hazájukban halálbüntetéssel, kínzással, embertelen vagy megalázó bánásmóddal fenyegetett befogadottak esetében nagyon is életszerű lehet, hogy véleményüket rendezvényen kívánják kinyilvánítani, például azzal az állammal szemben, ahol üldözik őket.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a gyülekezési törvény 5. §-a a külföldiek által kezdeményezett rendezvények esetében korlátozza a szervező és a résztvevők gyülekezési szabadságát: ez a rendelkezés a jogszerűen Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárok egy része számára - pusztán státuszuk miatt - kizárja, hogy másokkal egyező feltételekkel, szabadon szervezhessenek nyilvános gyűlést.

3. Mivel a gyülekezési törvény 5. §-a az Alkotmány 62. §-ában biztosított gyülekezési szabadság korlátozását jelenti, meg kell vizsgálni, hogy ez a korlátozás alkotmányosnak minősíthető-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam akkor korlátozhat alapvető jogot, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. A kényszerítő ok nélküli alapjog-korlátozáson túl alkotmányellenes az is, ha a korlátozás mértéke az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. [Először: 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 71.]

A határozat indokolása szerint a gyülekezési törvény 5. §-ában található alapjogkorlátozásra azért van szükség, hogy a rendezvény szervezője a magyarországi viszonyokban jártas személy legyen, aki a gyülekezési törvényben szereplő, a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos jogoknak és kötelezettségeknek (például: bejelentés, rend biztosítása, kárfelelősség) az országban való fizikai jelenléte folytán eleget tud tenni. Álláspontom szerint - jogállásuktól függetlenül - a jogszerűen Magyarországon tartózkodó külföldiek a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával összefüggő „igazgatási” feladatokat egyszerűbb esetekben megfelelő tájékozódással, bonyolultabb esetekben jogi tanácsadó, illetve képviselő igénybevételével el tudják látni. Az esetleges kárfelelősség érvényesítéséhez sem elengedhetetlen, hogy a szervező hosszabb ideig tartózkodjon az országban, mivel megfelelő nemzetközi magánjogi eszközök állnak rendelkezésre a külföldiek által okozott károk megtérítésére. Úgy vélem, hogy sem a határozatban említett érvek, sem más indokok nem támasztják alá a gyülekezési törvény 5. §-ának alapvető jogot korlátozó ren-

delkezését. Nyílt és demokratikus társadalomban a gazdasági élethez hasonlóan a „vélemények piacán” sem korlátozható indokolatlanul a külföldiek jelenléte.

Következésképpen az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie a gyülekezési törvény 5. §-át, mert az kényszerítő indok hiányában, szükségtelenül korlátozza a nem magyar állampolgároknak az Alkotmány 62. §-a által biztosított gyülekezési jogát. (Az Alkotmány 70/A. §-a tiltja - egyebek mellett - a Magyarország területén tartózkodó nem magyar állampolgárok indokolatlan hátrányos megkülönböztetését a magyar állampolgárokkal szemben. Mivel az indítványozók az Alkotmánynak erre a rendelkezésre nem hivatkoztak, és az 5. § alkotmányellenessége az Alkotmány 62. §-a alapján is megállapítható, álláspontom szerint a diszkrimináció vizsgálata jelen esetben nem indokolt.)

Megjegyzem, hogy 2002. január 1-jétől mind az idegenrendészeti, mind a menedékjogi szabályok módosulnak. E jogszabályi változások azonban érdemben nem befolyásolják a gyülekezési törvény 5. §-áról kialakított álláspontomat, sőt a bevándorlási engedéllyel rendelkezők a jelenleginél rosszabb helyzetbe kerülnek, mivel nem lehetnek a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvény szervezői.

II. A mozgásszabadság megtétele [gyülekezési törvény 6. §-a, 8. § (1) bekezdése]

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során megvizsgálta a gyülekezési törvénynek a közterületi rendezvények előzetes bejelentéséről szóló 6. §-át, valamint a rendezvény megtartásának megtiltásáról szóló 8. § (1) bekezdését. A határozat indokolása szerint az előzetes bejelentési kötelezettség azért szükséges, mert a közterület használata a gyülekezési szabadságon kívül egy másik alapjogot, az Alkotmány 58. §-a által biztosított szabad mozgáshoz való jogot is érinti, mivel a gyűlések gátolják a rendezvényen részt nem vevőknek a szabad mozgáshoz, így a közlekedéshez való jogát.

Megtélelésem szerint a gyülekezési szabadság gyakorlása - egészen szélsőséges eseteket leszámítva - nem áll összeütközésben a mozgásszabadsággal. Az Alkotmány 58. § (1) bekezdése kimondja: „Mindenkit, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén - törvényben meghatározott esetek kivételével - megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, beleértve a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot is.” E rendelkezést alapul véve úgy ítélem meg, hogy a mozgásszabadság alapján mindenki szabadon megválaszthatja tartózkodási és lakóhelyét, az országon belül mindenki szabadon mozoghat és az ország területét elhagyhatja. Az Alkotmánybíróság - a jelen határozatban is említett - 30/1993. (XI. 29.) AB határozatban kiterjesztette a mozgásszabadságot „a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságára” is. (ABH 1993, 510.) Véleményem szerint azonban az említett határozat egészében véve vonta az Alkotmány 58. §-ának védelmi körébe a közúti közlekedésben való részvétel jogát, és az alapjogi védelmet nem terjesztette ki konkrét közlekedési helyzetekre. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság említett határozatából nem vonható le olyan következtetés, hogy az embereknek alkotmányosan védett joguk volna ahhoz, hogy meghatározott időben és helyen a közterület egy meghatározott részén közlekedjenek. Az embereknek alapvető joguk, hogy szabadon mozogjanak az ország területén, de azt nem biztosítja az Alkotmány, hogy egy nyilvános rendezvény résztvevői által éppen használt útszakaszon és ne egy másikon közlekedjenek. Azok, akik pusztán egy nyilvános rendezvény miatt juthatnak el némi kétséssel, illetve eltérő útvonalon céljukhoz, általában nincsenek alapjog-korlátozásnak kitéve.

Természetesen előfordulhatnak olyan esetek, amikor a gyülekezési jog gyakorlása mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. Például, a nyilvános rendezvény sértheti az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő „általános személyiség jogot” és a „magánszféra védelméhez való jogot”, ha a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magán-személyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását („foglyul ejtett közönség”). A körülményektől függően alapjogsérelemnek minősülhet, ha a rendezvény arra irányul, hogy magánszemélyek ne tudjanak eljutni vallásgyakorlásuk helyszínére, vagy a rendezvény más módon megakadályozza vallásos cselekmény, szertartás zavartalan lebonyolítását (Alkotmány 60. §). Ugyanakkor az Alkotmány 58. §-ában említett mozgásszabadság csak egészen szélsőséges esetekben szenvedhet sérelmet a gyülekezési jog gyakorlása miatt.

2. A gyülekezési szabadság gyakorlása tehát általában nem a „járművel vagy anélkül való közlekedés szabadságával” mint alapvető joggal, hanem legfeljebb a közlekedés rendjéhez fűződő közérdekkel áll összefüggésben. Ennek a közérdeknek a védelmében indokolt lehet a gyülekezési jog korlátozása. A különbségtételnek egyrészt azért van elvi jelentősége, mert a kiemelt alkotmányos védelemben részesülő kommunikációs jogokkal, jelen esetben a gyülekezés mint közösségi véleménynyilvánítás szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely intézmény közvetítésével véd, s legkisebb, ha valamely elvont érték önmagában a tárgya. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 178.]

Másrészt, tarthatatlan következményekkel jár, ha az Alkotmánybíróság a „közlekedéshez való jogot” minden konkrét esetben védendő alapvető jognak tekinti, mivel így alapjogsérelmet kell megállapítani az olyan helyzetekben, amikor nem a gyülekezési szabadság vagy más alapvető jog, hanem egyéb esemény vagy cselekedet korlátozza a közlekedés zavartalanságát (útfelbontás, egyes tömegközlekedési járatok szüneteltetése stb.). Ez a jogfelfogás végeredményben az Alkotmány által védett alapvető jogok jelentőségének csökkenéséhez vezethet.

3. A gyülekezési törvény 8. § (1) bekezdése lehetővé teszi a rendőrség számára, hogy ha a bejelentéshez kötött rendezvény megtartása „a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járna”, akkor a „rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását” megtiltsa. Álláspontom szerint ezt a korlátozó rendelkezést a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek szükségessé teszi. A jogalkotó a legenyhébb eszközök közül választott, mert a hatósági tiltás csak a bejelentésben megjelölt helyszínre, illetve időre vonatkozik, és csak a közlekedés rendjének „aránytalan sérelme” esetén kerülhet rá sor. A bejelentési kötelezettség nem jelenti azt, hogy a rendőrség „engedélyezi” a rendezvény megtartását. A gyülekezési jog mint alapvető szabadságjog gyakorlása nem igényel előzetes állami hozzájárulást. A bejelentés arra szolgál, hogy a rendőrség felkészülhessen a közrend és a közlekedés rendjének biztosítására a rendezvény alatt. Az esetleges tiltó határozattal szemben a gyülekezési törvény 9. §-a megfelelő jogorvoslatot biztosít.

Annak, hogy a gyülekezési jog törvényi korlátozására nem egy másik alapvető jog, hanem a közlekedés rendjéhez fűződő közérdek védelmében kerül sor, meghatározó jelentősége van a konkrét bejelentések esetén, amikor a jogalkalmazó hatóság az „aránytalan sérelem” veszélyét mérlegeli. A közlekedésben résztvevőknek az Alkotmány nem biztosít jogot ahhoz, hogy a tervezett rendezvény egyáltalán ne akadályozza mozgásukat. Ezért pusztán a

közlekedés rendjére hivatkozva csak igen szűk körben korlátozható a gyülekezési szabadság, és a gyalog vagy járművel közlekedőknek jelentősebb tűrés kötelezettségük van, mint ha alapjogaik korlátozására kerülne sor.

III. A rendezvény feloszlata [gyülekezési törvény 2. § (1) bekezdés, 14. § (1) bekezdés]

1. A gyülekezési törvény 2. § (1) bekezdése és 6. §-a alapján a közterületen tartandó békés „összejöveleteket”, „felvonulásokat” és „tüntetések” (összefoglalóan: „rendezvény”) kell előzetesen bejelenteni. A gyülekezési törvény 3. §-a szerint kivételt képeznek - többek között - a választási gyűlések, a vallási, kulturális, családi és sportrendezvények.

A gyülekezési törvény 14. § (1) bekezdése a következő esetekben írja elő a rendőrség számára a közterületen tartott rendezvény feloszlataát:

- a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, illetve mások jogainak és szabadságainak sérelmével jár;
- a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg;
- bejelentés nélkül tartanak rendezvényt;
- a bejelentésben megadott időponttól, helyszíntől, útvonaltól, illetve céltől, napirendtől eltérően tartanak rendezvényt;
- tiltó határozat ellenére tartanak rendezvényt.

2.1. Az indítványozók egyebek mellett azt sérelmezték, hogy a fenti szabályok alapján a rendőrség bármely csoportosulást „összejövetelnek” tekinthet és feloszlathat. Egyetérttek a határozatnak azzal a megállapításával, amely szerint érthető és magyarázható az indítványozók gyanakvása a visszaélésszerű rendőrségi jogalkalmazással szemben. A gyülekezési törvény 2. § (1) bekezdésében szereplő „összejöveletek” kifejezés valóban módot ad a hatóságnak arra, hogy a közterületen néhány személy találkozását, közéleti témájú beszélgetését a gyülekezési törvény 6. §-a alapján bejelentési kötelezettség alá eső gyülekezésnek minősítse, és a 14. § (1) bekezdése alapján feloszlassa.

Ugyanakkor nem osztom a határozat indokolásának álláspontját abban, hogy a gyülekezési törvény 9. § (1) bekezdése és 14. § (1) bekezdése megfelelő jogorvoslatot biztosít a rendezvény résztvevői számára a hibás rendőrségi intézkedéssel szemben. A 9. § (1) bekezdése nem a rendezvény alatti rendőri intézkedéssel szembeni jogorvoslatról rendelkezik, hanem a rendezvény megtartását megtiltó rendőrségi határozat bírósági felülvizsgálatáról. A rendezvény feloszlataának jogellenessége miatti jogorvoslati eljárásra a 14. § (3) bekezdése nyújt lehetőséget a rendezvény résztvevői számára. A határozat indokolásával szemben úgy vélem, hogy a vizsgált esetben az értelemszerűen utólagos jogorvoslat lehetősége nem elegendő garancia az önkényes hatósági jogalkalmazással szemben. Az önhatalmú hatósági fellépés elleni alkotmányos védelem nem alapulhat a jogalkalmazók iránti bizalmon, hanem megfelelő jogszabályi és szervezeti garanciákra van szükség az alapvető jogokat sértő visszaélések megelőzése érdekében.

2.2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság követelménye. „A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59., 65.] „[A] világos, érthető és megfelelően

értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.” [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.] „Ha (...) egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot.” [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607., 608.; összefoglalóan: 7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABK 2001. március, 125., 126.]

Az Alkotmánybíróság az önkényes jogalkalmazást az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével is összefüggésbe hozta. „[A]z is ellentétes az emberi méltósághoz való alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba. Az a jogi szabályozás tehát, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be.” [46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 211., 215.]

2.3. A gyülekezési törvény 2. § (1) bekezdésében szereplő „összejövetelek” kifejezés olyan bizonytalan tartalmú fogalom, amely a jogalkalmazó hatóság részére lehetőséget ad arra, hogy kellő alap nélkül alkalmazzon hatósági kényszert az egyénnel szemben. A vizsgált normaszöveg határozatlansága és az ebből következő veszély, hogy a normát alkalmazó hatóság önkényesen lép fel az egyénnel szemben, alkotmányellenességet eredményez. Megítélésem szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az „összejövetelek” kifejezést, mert az ellentétes az Alkotmánynak az indítványban hivatkozott 2. § (1) bekezdésével.

3.1. Az indítványozók kifogásolták azt is, hogy a gyülekezési törvény a szervezők „adminisztratív mulasztását” aránytalan szankcióval sújtja: a rendezvény feloszlátását rendeli el olyan esetben is, amikor az nem veszélyezteti a közrendet és a közbiztonságot. Nem tudok azonosulni a határozat indokolásával, amely szerint a bejelentés elmulasztása vagy az abban foglaltaktól való „eltérés nem tekinthető pusztán adminisztrációs mulasztásnak”, az „lehet ugyan feledékenységgel, hanyagsággal eredményezett, de lehet az első tudatos lépés is a gyülekezési jog törvényellenes gyakorlása irányában”. Továbbá, véleményem szerint a feloszlátás nem joga, hanem - és éppen ezt kifogásolja az indítványozó - kötelessége a rendőrségnek. Nem értek egyet azzal sem, hogy a feloszlátás hiányában a bejelentés elmulasztása minden következmény nélkül maradna.

3.2. Álláspontom szerint alkotmányjogi szempontból más megítélés alá tartoznak azok az esetek, amikor a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó nyilvános rendezvény - közvetve vagy közvetlenül - mások jogait vagy valamely nyilvánvaló közérdeket sérti vagy veszélyezteti, mint amikor ilyen sérelem vagy veszély nem áll fenn.

A gyülekezés nem engedélyhez, hanem bejelentéshez kötött (a rendezvény kezdeményezői nem „kérelmezők”), ezért amennyiben a rendőrség a törvényben megszabott határidőn belül nem hoz tiltó határozatot, a rendezvényt meg lehet tartani, és a résztvevőkkel szemben sem feloszlátásnak, sem más joghátránynak nincs helye. Előfordulhat azonban, hogy a szervezők úgy ítélik meg, hogy a tervezett rendezvény nem esik bejelentési kötelezettség alá, ezzel szemben a rendőrség a gyülekezési törvény 14. § (1) bekezdésére hivatkozva törvénysértőnek minősíti, és feloszlátja azt. (Például a kezdeményezők kulturális rendezvénynek, míg a rendőrség politikai gyűlésnek értékeli az eseményt.) Az sem zárható ki,

hogy szervező a rendőrség tiltó határozatának bírósági felülvizsgálatát kezdeményezi, és a rendezvény megtartását a bíróság mulasztása hátráltatja. Ha a rendezvényt mégis megtartják (például azért, mert az adott ügyben egy későbbi időpontban már nem volna értelme a véleménynyilvánításnak), akkor részben az állam „adminisztrációs mulasztásáért” kell a résztvevőknek a felosztatást elszenvedniük. A határozat indokolása is utal arra, hogy a bejelentésben megadottaktól olykor szükségszerűen el kell térniük a rendezvény lebonyolítóinak. Erre sor kerülhet olyan esetben, mint az indokolásban említett útfelbontás, de - akár az útvonallal, akár a napirenddel összefüggésben - előfordulhatnak kevésbé egyértelmű megítélésű helyzetek is.

Az említett esetekben közös, hogy ha a rendőrség álláspontja szerint a rendezvény törvénysértő, akkor azt fel kell osztatnia. Bizonyos alanyi és tárgyi körben ehhez járul a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 152. §-ában meghatározott, a gyülekezési joggal visszaélés tényállásához kapcsolódó szabálysértési szankció. Álláspontom szerint a gyülekezési törvény 14. § (1) bekezdésének alkalmazásánál, vagyis a felosztatás végrehajtásánál a rendőrségnek figyelembe kell vennie azt, hogy az adott rendezvény sérti-e, illetve veszélyezteti-e mások jogait vagy valamely nyilvánvaló közérdeket. Amennyiben a rendezvény jogellenessége pusztán abban nyilvánul meg, hogy a szervezők nem tartották bejelentési kötelezettség alá tartozónak az eseményt, vagy eltértek a bejelentésben foglaltaktól (útvonal, napirend stb.), de semmilyen értékelhető sérelmet vagy veszélyt nem idéztek elő, akkor a felosztatásnak elsősorban abban kell megnyilvánulnia, hogy a rendőrség közli a résztvevőkkel, hogy a rendezvény törvénysértőnek minősül. A rendőrségnek arra kell törekednie, hogy a szervezők számára ésszerű idő álljon rendelkezésre ahhoz, hogy a törvénysértőnek minősített rendezvényt befejezzék, és a résztvevők a helyszínről eltávozzanak. Kényszerítő eszközök alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a résztvevők a megszabott határidő leteltéig nem fejezik be a rendezvényt, és ellenszegülnek a rendőri intézkedésnek. Ezen követelmények alkalmazására lehetőséget ad a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 68. § (3) és (4) bekezdése, amely szerint a szétoszlásra irányuló felszólítást legalább kétszer meg kell ismételni, és a helyszínről való távozásra a szükséges időt biztosítani kell. Az 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 68. § (5) bekezdése alapján kényszerítő eszközök alkalmazására csak a rendőri intézkedéssel szembeni ellenállás esetén és csak a fokozatosság - rendeletben részletezett - követelményének megfelelően kerülhet sor. A rendőrségnek tehát elsősorban nem erőszak alkalmazásával, hanem a közös véleménynyilvánításhoz való alkotmányos jogra tekintettel a rendezvény körülményeit alapul véve kell a törvénysértő rendezvény befejezését vagy félbeszakítását elérnie.

A gyülekezési jog nem korlátozhatatlan alapjog, de meggyőződésem szerint az Alkotmánynak a gyülekezési szabadságot elismerő 62. §-a értelmezésekor és a gyülekezési törvény alkalmazásakor azt a megközelítést kell irányadónak tekinteni, amelyik a gyülekezési szabadság minél szélesebb körű biztosítását eredményezi. Ez áll összhangban az alkotmányos rendszerváltozás, a „jogállami forradalom” eszméivel, amelyek alapján a magyar közjogtörténet első gyülekezési törvénye megszületett.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

57/2001. (XII. 5.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján - *dr. Bihari Mihály* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czúcz Ottó*, *dr. Holló András*, *dr. Kiss László* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy alkotmányellenes a válaszadás jogának a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79. §-ának - az Országgyűlés 2001. május 29-i ülésnapján elfogadott törvény 1. §-ával beiktatott - új (2) bekezdésében meghatározott szabályozási módja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Egyetértek a határozat rendelkező részének azon megállapításával, amely alkotmány sértőnek tartja a válaszadás jogának az Országgyűlés 2001. május 29-i ülésnapján elfogadott, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Ptkm.) 1. §-ával beiktatott szabályát.

Nem értek egyet azonban azzal, hogy ezt a döntést kizárólag az arányosság tesztje alapozza meg. A véleményszabadság kiemelt alkotmányos oltalmát hangsúlyozó korábbi alkotmánybírói gyakorlatból az következik, hogy a válaszadásnak a törvényalkotó által elképzelt jogintézménye kényszerítő indok nélkül csorbitja a sajtó szabadságát.

Nem osztom a határozatnak azt a konkrét ügyön túlmutató álláspontját sem, amely szerint a válaszadás joga általában nem alkotmányellenes, mivel az a sajtó szabadságának az emberi méltóság és a jó hírnév védelme érdekében alkalmazott, szükséges korlátozása.

Véleményem szerint alkotmány sértő az is, hogy a jogalkotó a törvényben nem határozta meg a válaszadás esetében kötelezően alkalmazandó közérdekű bírság felső határát.

1. A Ptkm. 1. §-ába foglalt válaszadás jogintézményének bevezetésével a jogalkotó a sajtótermékek, valamint a rádió- és televízióműsorok tartalmát oly módon szabályozza, hogy az ellenvélemények, értékelések közzétételére kötelezi a szerkesztőségeket, illetve a műsor-szolgáltatókat. Egy ilyen, a sajtószabadságot érintő tartalmi beavatkozás alkotmányossága a szükségesség és arányosság tesztje alapján vizsgálandó. Az eljárás során az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell lennie arra is, hogy a véleménynyilvánítás kiemelt védelmében a sajtószabadság is osztozik, a sajtószabadságnak tehát igen kevés joggal szemben kell csak engednie.

Véleményem szerint vitatható az a jelen alkotmánybírói határozatban foglalt megállapítás, amely szerint a szólás- és sajtószabadság korlátozása „szűk körben lehetséges olyankor, ha politikai vitáról, az állam bírálatáról van szó”, de elfogadható a tágabb körű korlátozás azokban az esetekben, amikor „a sajtónak a demokrácia védelmében játszott szerepe nem vagy alig jelenik meg”. A határozat alapján ez utóbbi körbe tartozik a válaszadás alkotmányosságának vizsgálata.

Az Alkotmánybíróság által a kereskedelmi információkra vonatkozó szabályok alkotmányossági vizsgálatakor korábban alkalmazott teszt, amely alkotmányos védelemben részesíti a gazdasági reklámokat, de azok esetében szélesebb körben ismeri el az állami beavatkozás szükségességét, a válaszadás jogintézménye alkotmányosságáról való döntéshozatalkor nem lehet irányadó.

„Az Alkotmány a szabad kommunikációt - az egyéni magatartást és a társadalmi folyamat - biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a véleménynyilvánítás alapjoga.” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167., 179.] Ezen alapállásból következik, hogy tartalmára tekintet nélkül részesül kiemelt alkotmányos védelemben a véleménynyilvánítás, függetlenül attól, hogy magánjellegű közlésről vagy politikai beszédről, bírálatról van szó. Az Alkotmánybíróság a kifejezés szabadságát mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának elengedhetetlen eszközét, illetve mint az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítendő részesítette többletvédelemben. Minthogy a kereskedelmi információk célja általában sokkal inkább valamely áru megismertetése és a vásárlásra ösztönzés, mintsem az önkifejezés és a demokratikus párbeszédben való részvétel, a reklámok esetében szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak az állami beavatkozás. A Ptkm. 1. §-ának hatálybalépése esetében azonban a válaszadás jogintézménye nem csupán az ún. kereskedelmi információra vonatkozó vélemény vagy értékelés esetében lenne alkalmazandó, hanem például a politikusokat, közszerelőket érintő közérdekű tárgyban közölt véleményekre (tehát a politikai vita fogalmába tartozó közlésekre), valamint a magánjellegű értékelésekre is, amennyiben azok személyiségi jogot sértöek.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság által többször megerősített, a kifejezés szabadságának kiemelt védelmét biztosító alapjogi teszt alapján kellett volna a határozatnak megítélnie, hogy a válaszadás bevezetésének van-e kényszerítő indoka, vagy a hatályban lévő Polgári Törvénykönyv és a Büntető Törvénykönyv kínálta jogi eszközök megfelelő védelmet nyújtanak a személyiségi jogsérelmek esetében.

2.1. A határozat álláspontja szerint a tág értelemben vett válaszadás joga, vagyis a tényállítások esetében igénybe vehető sajtó-helyreigazítás és az ellenvélemény közlésének (válaszadás) joga együttesen minősül a sajtószabadság szükséges korlátozásának. Minthogy előzetes normakontroll keretében az Alkotmánybíróság kizárólag a Ptkm. által bevezetett válaszadási jog alkotmányosságát vizsgálhatta, nem térek ki különvéleményemben arra a kérdésre, hogy összeegyeztethető-e az Alkotmánnyal a sajtó-helyreigazítás jogintézményének jelenlegi szabályozása.

Az Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát. Ezt a szabadságot az államnak arra figyelemmel kell garantálnia, hogy a sajtó a véleménynyilvánításnak és a véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. A sajtószabadságot elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. [37/1992. AB határozat, ABH 1992, 227., 229-230.]

A törvényhozó a Ptkm. általános indokolásában hangsúlyozza, hogy a válaszadás jogintézményének bevezetésével olyan, a sajtóra kötelező szabályozást alkotott, amelynek célja az „emberi méltósághoz való jog és a jó hírnévhez való jog alkotmányos értékeinek” vé-

delme. A korlátozás azonban valójában a személyiségi jogok erősebb védelmét célozza. A személyiségi jogok (és ezen belül a jó hírnévhez való jog) pedig, bár igen közeli kapcsolatban állnak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében garantált emberi méltósághoz való alapjoggal, azzal mégsem azonosak. Az emberi méltósághoz való jog az „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása (8/1990. AB határozat, ABH 1990, 42., 44.). Az általános személyiségi jog anyajogából fakadó egyes jogok pedig, így - többek között - a jó hírnévhez való jog is a szükségesség és arányosság tesztje alapján korlátozható. Igaz ugyan, hogy a sajtószabadság korlátai közül a legnagyobb súllyal a személyhez fűződő jogok vehetők figyelembe, de az alapjogok közötti mérlegelés során is vizsgálendő, hogy az alkalmazott jogalkotói korlát elengedhetetlenül szükséges-e a személyiségi jogok védelmében, vagy a hatékony személyiségvédelem más, a sajtó szabadságát kevésbé korlátozó módon is elérhető.

A Ptkm. 1. §-a a válaszadás bevezetésével a sajtó szabadságát a személyiségi jogok védelme érdekében korlátozza, és e korlátozás, mivel annak kényszerítő indoka nincs, álláspontom szerint szükségtelen, következésképpen alkotmányértő. Jogrendszerünk ma több lehetőséget biztosít a személyhez fűződő jogaiban sértettek számára, hogy jogsérelmükre orvoslást nyerjenek. A Polgári Törvénykönyv alapján polgári peres eljárást indíthat az, akit (például valós vagy valótlan tény állításával, esetleg sértő kifejezés használatával) személyhez fűződő jogában megsértettek. Ennek során követelheti - többek között - a jogsértés megtörténetének bírósági megállapítását; a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől; elégtételteladást, illetve a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását vagy kártérítést. [Ptk. 84. § (1) bekezdés].

A Ptk. 84. § (1) bekezdésének c) pontja pedig jelenleg is lehetőséget nyújt arra, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon a személyiségi jogaiban sértett számára elégtételt adjon, illetve hogy a perben eljáró bíróság ítéletében a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítson.

A sajtójog egy sajátos eszköze is rendelkezésére áll azoknak, akikről a nyomtatott vagy elektronikus sajtó valótlan tényt közölt, híresztelt, illetőleg valós tényeket hamis színben tüntetett fel. A sajtó-helyreigazítás azonban kizárólag tényekre vonatkozhat.

Becsületének, jó hírnevének védelmében nemcsak a polgári jog eszközeivel élhet a jogaiban sértett, hanem a büntetőjog kínálta lehetőségekkel is. Amíg a Btk. 179. §-ában meghatározott rágalmozás csak tényállítással vagy erre közvetlenül utaló kifejezéssel valósítható meg, addig becsületsértés (Btk. 180. §) miatt az is felelősségre vonható, aki a becsület csorbítására alkalmas egyéb kifejezéssel élt.

Akár polgári jogi igényeket érvényesít a sértett, akár a büntetőjog védelmét veszi igénybe, nem hagyható figyelmen kívül az Alkotmánybíróság által első alkalommal a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban megfogalmazott azon elvi tétel, amely szerint a „közügyekben való véleménynyilvánítási szabadságnak alkotmányosan magas értéktartalma miatt a közhivatalok és a közhivatalt vállaló személyek, valamint a közélet egyéb szereplői becsületének védelme kevésbé korlátozhatja a véleménynyilvánítási szabadságot, mint a magánszemélyek becsületének védelme”. (ABH 1994, 219., 231.)

A jogalkotó a Ptkm. 1. §-ában úgy teremt válaszadási jogot, hogy figyelmen kívül hagyja a közéleti személyiségeket és a magánszemélyeket érintő véleménynyilvánítás közötti különbségeket. Közéleti személyiségeket, közügyeket érintő vélemények és értékelések eseté-

ben ugyanis még kevésbé tekinthető a személyiségvédelmet szolgáló szükséges eszköznek a válaszadás. A politikusoknak és a közéletben részt vevő más személyeknek ugyanis lehetőségük van mindenkor a sajtó útján közölni nézeteiket, illetve mások véleményét értékelő megjegyzéseiket.

2.2. A határozat szerint a válaszadás jogintézményének bevezetése azért is indokolt, mert annak segítségével a külvilág megismeri az érintett saját véleményét, és a válaszadás „segítséget nyújt azoknak, akik egyébként gyengébb pozícióban vannak, mint a tömegtájékoztató eszközök fölött rendelkezők”.

A Ptkm. válaszadási jogot beiktató 1. §-a az Alkotmánybíróság által a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatban a közszolgálati televízióra és rádióra vonatkozó azt a követelményt próbálja a nyomtatott sajtóban érvényesíteni, hogy a társadalomban meglévő vélemények teljes körben, kiegyensúlyozott arányban legyenek jelen. E sajátos megoldást azonban az Alkotmánybíróság kizárólag a frekvenciák szűkössége miatt és a monopolhelyzetben lévő országos közszolgálati rádió és televízió esetében találta indokoltnak.

A kiegyensúlyozottság követelményének alkotmányosságát az amerikai Legfelsőbb Bíróság is aszerint ítélte alkotmányosértőnek vagy alkotmányosnak, hogy az az elektronikus médiát vagy a nyomtatott sajtót kötelezte. A Red Lion-ügyben, amelynek során a bíróság arról döntött, hogy kérhet-e válaszdíót a sértett egy rádióban elhangzott, rá nézve sérelmes állítást követően, a Legfelsőbb Bíróság elsősorban a frekvenciaszűkösségre hivatkozva állt ki a kiegyensúlyozottság elve mellett azt hangsúlyozva, hogy egy közérdeklődésre számot tartó kérdésben minden releváns álláspontnak meg kell jelennie. [Red Lion Broadcasting Co. v. F.C.C., 395 U.S. 367 (1969)] A Tornillo-ügyben azonban a Legfelsőbb Bíróság már a sajtó- és ezen belül a szerkesztés szabadságát sértőnek találta azt a floridai szabályt, amely alapján ha egy képviselőjelölt személyét sajtótámadás érte, a sajtótermék köteles volt ingyenesen helyet biztosítani a megtámadott képviselő viszontválaszának. [The Miami Herald Publishing Co. v. Pat Tornillo, Jr., 418 U.S. 241 (1974)].

A véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog gyakorlásának egyre elterjedtebb módja a vélemények, nézetek nyomtatott és elektronikus sajtóban való megjelenítése. Az egyes sajtótermékek azonban nem a vélemények tárházaként szolgáló semleges fórumok, ahol a szerkesztőségek akarata ellenére is joga volna az egyéneknek nézeteik megjelentetésére. Ahogyan az Európai Emberi Jogi Egyezmény 10. Cikkét sem lehet úgy értelmezni, mint amely automatikusan jogot biztosít minden személynek, illetve szervezetnek arra, hogy a rádióban vagy a televízióban bizonyos műsoridőt biztosítsanak számára álláspontja kifejtésére (Kritikai elemzés az Emberi jogok európai egyezménye 10. Cikkének hatóköréről és alkalmazásáról, Bírósági Határozatok Emberi Jogi Füzetek 1997/1., 9.), úgy Alkotmányunk sem biztosít jogot senki számára, hogy nézetét, véleményét az általa kiválasztott sajtóterméken keresztül juttassa el a külvilághoz. Az Alkotmány 61. § (2) bekezdése alapján azonban bárki szabadon alapíthat lapot, és ezáltal közölheti álláspontját valamely sajtótermékben. Az Alkotmány sajtó szabadságát garantáló 61. § (2) bekezdésébe ugyanis beletartozik a cenzúra tilalma és a lapalapítás szabadsága, de a szerkesztői autonómia is. Teljes mértékben egyetérték tehát a köztársasági elnök indítványában foglalt azon megállapítással, hogy a sajtó „meghatározott vélemények, értéktételek közlésére való kötelezése a szabad meggyőződésen alapuló szerkesztés messzemenő korlátozása”.

Mindezek alapján a válaszadás jogintézménye a sajtó szabadságát biztosító Alkotmány 61. § (2) bekezdésének szükségtelen korlátozása, a Ptkm. válaszadást bevezető 1. §-a ez okból alkotmányosértő, ezért nem vizsgálom, hogy a Ptkm. alkalmas és a lehető legkevésbé korlátozó eszközt választotta-e a személyiségvédelem hatékonyabbá tétele érdekében. Amellett, hogy a válaszadás intézményét alkotmányosértőnek tartom, hangsúlyozni kívánom, hogy a tisztességesen működő sajtó kialakulása kívánatos cél. Ez a cél azonban nem jogi és adminisztratív, hanem jogon túli, például sajtóetikai eszközökkel valósítható meg.

3. Álláspontom szerint a jog-összehasonlító vizsgálat eredményeképpen is arra a megállapításra juthatunk, hogy a vélemények kiigazítására szolgáló válaszadás kivételes, a demokratikus államok túlnyomó többségében ismeretlen jogintézmény. A common law országok, mint például az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok és Ausztrália, nem biztosítják a válaszadás és a helyreigazítás jogát. A kontinentális jogrendszerek többségében ismert ugyan a sajtó-helyreigazítás intézménye, de - ahogyan arra a határozat is utal - több európai országban, így Németországban, Svájcban, a spanyol Alkotmánybíróság 1989-ben született döntését követően Spanyolországban, sőt Ausztriában és Hollandiában is kizárólag tényállítás szolgálhat helyreigazítás alapjául, vélemény vagy értékelés nem.

A határozat több nemzetközi emberi jogi dokumentumra is hivatkozik azt igazolandó, hogy a válaszadás a sajtó szabadságának elfogadott korlátozása. Nemzetközi emberi jogi szerződés azonban - álláspontom szerint - sohasem szolgálhat alapul arra, hogy az állam a belső jogban már létező, magasabb szintű jogvédelmet lerontsa. Amennyiben az Alkotmány magasabb mércét állít a jogkorlátozás elé és valamely jog nagyobb védelmét biztosítja, a nemzetközi szerződésben részes állam a nemzetközi jogi dokumentumra hivatkozással a jogvédelem elért szintjét nem csökkentheti.

4. Egyetértek azzal, hogy a határozat kizárólag a köztársasági elnök által megjelölt rendelkezések [a Ptkm. 1. §-ának a Ptk. 79. § (2) és (3) bekezdéseit, a 2. §-nak a Ptk. 84. § (2) bekezdése utolsó mondatát megállapító részei] alkotmányossági vizsgálatára szorítkozott.

Véleményem szerint azonban alkotmányosértő a kötelezően alkalmazandó közérdekű bírság felső határa törvénybeli meghatározásának hiánya. A Ptkm. 2. §-ával megállapított Ptk. 84. § (2) bekezdésének utolsó mondata a sajtó szabadságát alkotmányosértő módon korlátozza, a bizonytalan összegű közérdekű bírság bevezetésének ugyanis öncenzúrázó és ezáltal visszatarató hatása lehet a bíráló, kritizáló értékelések és vélemények megjelentetésére. Ez a sajtó, közelebbről a szerkesztés szabadságának alkotmányosan elfogadhatatlan korlátozása.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

675/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján - *dr. Bihari Mihály, dr. Czucz Ottó, dr. Holló András, dr. Kiss László és dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta az alábbi

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvény 84. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Dr. Bihari Mihály, Dr. Holló András és Dr. Kukorelli István

alkotmánybírák különvéleménye

Egyetértünk a határozat rendelkező részével, de azt az ügy jelentőségére és az indítványban foglaltakra tekintettel kevésnek tartjuk. Az ügy kiemelt alkotmányjogi jelentőségét az adja, hogy az Alkotmánybíróság először foglal állást a törvény olyan érvényességi feltételeiről, amelyeket maga az Alkotmány rögzít. Az indítvány elutasítása mellett, a konkrét esetből kiindulva indokolt lett volna rögzíteni az Alkotmány szövegéből levezetett elvi tételt a határozat rendelkező részében.

Álláspontunk szerint - az indítvány alapján - az alkotmánybíróági vizsgálatot a törvényalkotási folyamat egészére, annak minden elemére és mozzanatára ki kellett volna terjeszteni a közjogi érvényesség megítélésekor. Mindezekre tekintettel tartottuk szükségesnek álláspontunk részletes kifejtését különvéleményünkben.

Az indítványozók a ténylegesen kihirdetett, a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvény (a továbbiakban: Ptm.) formai alkotmányellenességét állítják. Indítványukat arra alapozzák, hogy az országgyűlési zárószavazás és a kihirdetés közötti időszakban alkotmányellenes helyzet állt elő annak következtében, hogy a köztársasági elnök egy általa már aláírt törvényt küldött vissza az Országgyűlésnek megfontolásra és újraszavazásra.

Az indítványozók tehát az országgyűlési szavazástól a kihirdetésig terjedő teljes időszak vizsgálatát kérik az Alkotmánybíróságtól, mivel állításuk szerint ebben a folyamatban alkotmány sértés történt. A tényállás pontos feltárása során megállapítható, hogy a törvényhozási eljárásban valójában három, egymástól jól elkülöníthető törvényszöveg (a továbbiakban: Tv1., Tv2. és Tv3.) létezett. Az Országgyűlés elnöke először a Tv1.-et küldte meg a köztársasági elnöknek, ez a törvényszöveg az Országgyűlés által elfogadott szövegen kívül tartalmazta a jogosulatlanul hozzátett 84. § (2) bekezdést. A Tv2. a 2001. május 29-én elfogadott törvényszöveget tartalmazza. A Tv3. pedig a megismételt záróvita után elfogadott törvényszöveg, amely alapján a Ptm. kihirdetésre került. Kétségtelen tény, hogy az indítványozók tévednek az egyes törvények (Tv1., Tv2., Tv3.) megítélésében, pontosabban a három törvényszöveget azonosítják egymással, illetve a Tv1. zárószavazása utáni törvényhozási eljárást egységes döntési folyamatnak tekintik.

A törvényhozási eljárás kihirdetés előtti szakasza nem tekinthető az Országgyűlés „belső” eljárásának, hiszen az Országgyűlés ülései az Alkotmány 23. §-a alapján nyilvánosak és az

Országgyűlési Naplóban e konkrét ügy is nyomon követhető. Az alkotmánybírósági vizsgálat kapcsán tehát nem elegendő annak megállapítása, hogy a Tv2. és a végső soron kihirdetett Tv3. tekintetében a törvényalkotás folyamatában alkotmány sértés nem történt. Az Alkotmánybíróságnak meg kell ítélnie a Tv1. keletkezésének, aláírásának és visszajuttatásának, valamint a Tv1. érvényességének a kérdését is.

Az Alkotmánybíróság a tényállás pontos feltárása kapcsán tisztázta, hogy a Tv2. és a Tv3. elfogadása során nem, de a Tv1. elfogadásának folyamatában alkotmány sértés történt.

I. A vizsgált törvényalkotási folyamat és annak elkülönítendő szakaszai

Az indítvány egészének megítélése kapcsán alapvető jelentősége van a kifogásolt törvényalkotási folyamat részletes és pontos feltárásának. A végső következtetés, azaz a Tv2., Tv3. tekintetében a kihirdetési eljárás alkotmányosságának megítélése, a Tv1. alkotmányjogi értékelése nélkül ugyanis nem oldható meg. Ennek következtében a határozatnak a kifogásolt törvény elfogadásának és kihirdetésének folyamatát leíró része kiegészítésre és bizonyos szempontból pontosításra szorul.

A tényállás pontos tisztázása érdekében hangsúlyozni kell, hogy a köztársasági elnök két törvényt küldött (juttatott) vissza az Országgyűlés elnökének:

1. A Tv1.-et [törvény + jogosulatlanul hozzátett 84. § (2) bekezdés], melyen mindkét közigazgatási méltóság aláírása szerepelt. Ezt a köztársasági elnök „visszajuttatta” az Országgyűlés elnökének.
2. A köztársasági elnök a Tv2.-t „megfontolás végett, észrevételeinek közlésével visszaküldte” az Országgyűlés elnökének. Ez a törvénytörvény már nem tartalmazta a 84. § (2) bekezdését, és a visszaküldés előtt csak az Országgyűlés elnöke írta alá.

A Tv1.-nek és a Tv2.-nek a törvényhozás során bejárt útját, valamint a különböző törvénytörvények (Tv1., Tv2., Tv3.) elfogadásának, aláírásának, adott esetben (megfontolásra való) visszaküldésének, újratárgyalásának és újraszavazásának, végül végső aláírásának és kihirdetésének egész folyamatát szigorúan el kell különíteni egymástól.

A csatolt iratokból (az Országgyűlés elnöke, főtítkára, valamint a köztársasági elnök leveleiből) egyértelműen megállapíthatók a következők:

1. A pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló T/3933. számú törvényjavaslatról a zárószavazást az Országgyűlés 2001. május 29-én tartotta.
2. Az Országgyűlés elnöke az előterjesztő kézjeggyel ellátott szöveget 2001. június 5-én aláírta és továbbította a köztársasági elnöknek.
3. Ez a törvénytörvény (Tv1.) eltért az Országgyűlés által a zárószavazáson elfogadott törvénytörvegytől, mégpedig annyiban, hogy tartalmazta a 84. § (2) bekezdését is, amelynek a megszavazására (különböző adminisztrációs hibák következtében) azonban nem került sor. A köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött szöveget - 2001. június 20-án - aláírta és az Országgyűlés hivatali szervén keresztül eljuttatta a Magyar Közlöny szerkesztőségébe.

A Tv1.-et június 20-án tehát már mind az Országgyűlés elnöke, mind a köztársasági elnök aláírta, a Magyar Közlöny szerkesztőségébe eljutott, de kihirdetésére nem került sor.

4. 2001. június 20-án, a Tv1.-nek a Magyar Közlöny szerkesztőségébe való eljuttatása napján fény derült arra, hogy az aláírt törvényszöveg nem azonos a zárószavazáson az Országgyűlés által elfogadott törvény szövegével. Emiatt a köztársasági elnök intézkedett, hogy a Tv1. ne kerüljön kihirdetésre és a szöveget visszajuttatta az Országgyűlés elnökéhez. A Tv1.-gyel kapcsolatos kihirdetési eljárás ezzel lezárult.

5. Az Országgyűlés elnöke 2001. június 21-én a köztársasági elnöknek küldött levelében tájékoztatta őt arról, hogy az aláírásra korábban megküldött törvény (Tv1.) nem az Országgyűlés által elfogadott normaszöveget tartalmazza, mivel szövegében az Országgyűlés által meg nem szavazott módosító javaslatot is magában foglal. Az Országgyűlés elnöke ugyanebben a levelében tájékoztatta a köztársasági elnököt arról, hogy az előterjesztőt felkérték az Országgyűlés döntésének megfelelő szöveg összeállítására és a módosított törvényszöveget (Tv2.) csatoltan meg is küldte. A Tv2. tehát minden szempontból az Országgyűlés által a zárószavazáson eredetileg elfogadott törvénynek felelt meg.

6. Az Országgyűlés elnöke azt kérte a köztársasági elnöktől, hogy a Tv2.-t - a rendelkezésére álló alkotmányos jogkörének igénybevételével - küldje vissza az Országgyűlésnek azért, hogy az elkövetett eljárási hibát orvosolhassák, vagyis a kimaradt 84. § (2) bekezdést a Házzsabálynak megfelelően, megismételt eljárásban (tárgyalás és szavazás) beiktathassák a korábban elfogadott Tv2.-be.

7. A köztársasági elnök ez után, és e kérés alapján élt az Alkotmány 23. § (2) bekezdésében biztosított jogkörével, vagyis az Országgyűlés elnöke által aláírt Tv2.-t nem írta alá, hanem június 22-én „megfontolás végett” visszaküldte az Országgyűlésnek.

8. Innentől kezdődik a Tv3. elfogadásának útja. Az előterjesztő általi korrekcióhoz kapcsolódóan a Tv2. szövegének megismételt szavazáson való kiegészítése a 84. § (2) bekezdésével, Tv3.-nak a megismételt zárószavazáson való elfogadása, majd az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök általi aláírása, végül a Magyar Közlönyben való kihirdetése teljes mértékben megfelelt az Alkotmány és a Házzsabály előírásainak.

A két törvény visszaküldésének alkotmányos alapja teljesen eltér egymástól:

- A Tv1.-et a köztársasági elnök azért juttatta vissza az Országgyűlés elnökének, mert az az Alkotmány 25. §-ának (3) bekezdésébe ütközött, ugyanis nem az Országgyűlés által elfogadott törvényszöveg volt. A köztársasági elnök azt észlelte, hogy a két aláírást (az Országgyűlés elnökéét és a köztársasági elnökét) tartalmazó Tv1. nem felel meg az Alkotmány 25. § (3) bekezdésében írott feltételnek, vagyis azt közjogi szempontból érvénytelennek kell tekinteni. Ebben az esetben a köztársasági elnöknek kötelessége volt visszajuttatni az Országgyűlés elnöke számára az érvénytelennek tekintendő törvényt, annak ellenére is, hogy azon már mindkettőjük aláírása szerepelt.

- A Tv2. visszaküldése viszont már az Alkotmány 26. §-ának (2) bekezdése alapján történt, mivel a köztársasági elnök - az Országgyűlés elnöke által már aláírt törvénnyel - nem értett egyet, és azt „megfontolás végett, észrevételeinek közlésével” visszaküldte az Országgyűlésnek.

A Tv1. visszaküldésének alapja tehát az Alkotmány 25. § (3) bekezdésének a sérelme volt, következménye pedig az érvénytelennek tekintendő törvény kiiktatása a törvényhozási eljárásból. A Tv2. visszaküldése ezzel szemben az Alkotmány 26. § (2) bekezdésén alapult. Következménye a törvény újratárgyalása és megismételt zárószavazás megtartása lett, majd

a megismételt zárószavazás után - a 84. § (2) bekezdésével kiegészített - törvényt (Tv3.) az Országgyűlés elnöke aláírta, valamint megküldte a köztársasági elnöknek, aki gondoskodott annak kihirdetéséről, és a Tv3. végül érvényes törvénné vált.

II. A közjogi érvényesség

Az indítvány vizsgálata során elengedhetetlen, hogy az Alkotmánybíróság kitérjen a törvények közjogi érvényességének kérdésére, annál is inkább, mivel ennek feltételeit maga az Alkotmány határozza meg. Ha bármely alkotmányi feltétel hiányzik vagy bármely, a közjogi érvényességet megalapozó követelmény sérül, a törvény egésze közjogi értelemben érvénytelennek tekintendő.

Az indítvány elbírálása szempontjából a törvények közjogi feltételei az Alkotmány alapján:

1. A törvényt a törvény kezdeményezésére feljogosítottak [Alkotmány 25. § (1) bekezdés] kezdeményezték.
2. A törvényt az Országgyűlés Hárszabályszerűen fogadja el, és az Országgyűlés által elfogadott törvény [Alkotmány 25. § (3) bekezdés] kerüljön továbbításra aláírás végett.
3. Az Országgyűlés elnöke az Országgyűlés által elfogadott törvényt írja alá [Alkotmány 25. § (3) bekezdés].
4. A köztársasági elnök (amennyiben nem él visszaküldési vagy alkotmánybírósági felülvizsgálatot kérő jogával) az Országgyűlés által elfogadott [Alkotmány 25. § (3) bekezdés] és az Országgyűlés elnöke által aláírt [Alkotmány 25. § (3) bekezdés] törvényt írja alá [Alkotmány 26. § (1) bekezdése].
5. A köztársasági elnök gondoskodik az Országgyűlés Hivatalán keresztül az Országgyűlés által elfogadott és a két aláírással rendelkező törvény kihirdetéséről az Alkotmány 26. § (1) bekezdése alapján.

A nyilvánvalóan, kétséget kizáróan érvénytelen törvényt - annak bármely törvényalkotási szakaszában észleli is ezt a körülményt - a törvény kihirdetési eljárásában szerepet játszó személy (az Országgyűlés elnöke, illetve a köztársasági elnök) köteles addig a törvényalkotási pontig visszajuttatni, ahol az érvénytelenség már nem létezik, illetve megszüntethető.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a „formai hibás törvényhozási eljárás” alkotmányosságról. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. [...] Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály. [...]” (ABH 1992, 77, 85.) Az Alkotmánybíróság több, 1997-ben hozott határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvényesség eseteivel. Így pl. az egyszerű többséggel elfogadott, de minősített többséget kívánó rendelkezés alkotmányossági megítélése vonatkozásában a 3/1997. (I. 22.) AB határozatában kimondta, hogy a 2/3-os elfogadottság hiányában a törvény, illetve adott rendelkezése nem minősül az Országgyűlés által elfogadott törvénynek, illetőleg törvényi rendelkezésnek. A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a „...formai hibás törvényhozási eljárás - megfelelő indítvány alapján - a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.” (ABH 1997, 122.) A határozat indokolása szerint „a megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.” (ABH 1997, 122, 128.) Az 52/1997. (X.

14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, mely alapján „a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmány-sértés [...] önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét.” (ABH 1997, 331, 332.) Az indokolás pedig ismételten megállapítja, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában - a hivatkozott határozatokra utalva - megállapította, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.” (ABH 1999, 325, 349.)

Az adott ügy vonatkozásában az érvénytelenségi ok az országgyűlési zárószavazás és az Országgyűlés elnöke általi aláírás (Tv1.) között keletkezett. Az, hogy a Tv1. nem felelt meg az Országgyűlés által a zárószavazáson elfogadott törvénynek, már önmagában és az Országgyűlés elnöke általi aláírás előtti fázisban is felveti a közjogi érvénytelenség kérdését. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a törvényhozási eljárás Alkotmányban meghatározott szabályának megsértésével született, nevezetesen az Alkotmány 25. § (3) bekezdésének meg nem felelő Tv1.-et közjogilag érvénytelen törvénynek, a kihirdetési eljárás Országgyűlés elnöke általi kezdeményezését, valamint magát a kihirdetési eljárást érvénytelen eljárásnak kell tekinteni.

III. Az Alkotmányból levezetett elvi tétel

Az ügy kiemelkedő alkotmányjogi jelentőségére tekintettel indokolt lett volna, hogy az Alkotmánybíróság a határozat rendelkező részében összefoglalja a határozatnak a konkrét indítvány elbírálásán túlmutató elvi tartalmát. A határozat indokolását megalapozó alkotmányértelmezés, az Alkotmány hivatkozott rendelkezéséből levezethető speciális visszaküldési intézkedés ugyanis nemcsak az adott ügy elbírálására szolgál, hanem általánosan irányadó lesz a jövőben a törvényalkotási eljárásnak a zárószavazás és a törvény kihirdetése közötti szakaszában előforduló érvénytelenségi ok(ok) megszüntetése eseteiben.

Az elvi tételnek a határozat rendelkező részében való megfogalmazása az Alkotmánybíróságnak a kezdeti éveitől követett gyakorlata. Az elvi tételek jelentős súlyú megállapításokat tartalmaztak, s precedensként is szolgáltak a későbbi döntésekhez. Példa erre - többek között - a 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, a 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, az 1220/H/1992. AB határozat, a 4/1993. (II. 12.) AB határozat, a 28/1994. (V. 20.) AB határozat, a 45/1994. (X. 21.) AB határozat, a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, a 15/1998. (V. 8.) AB határozat, valamint a 17/1998. (V. 13.) AB határozat.

Az indítvány kapcsán azt kellett vizsgálni és arról kellett állást foglalni, hogy a kihirdetési eljárás - és így a törvényalkotási eljárás egésze - alkotmányos volt-e. Az Alkotmány a törvényalkotási, illetve a kihirdetési eljárás általános szabályait tartalmazza. Az indítvány által felvetett alkotmányossági problémát feloldó speciális szabály ezen általános szabályokból vezethető le. Ebből következően az elvi tételben is a törvény kihirdetési eljárására vonatkozó alkotmányos tételekből kiindulva kell megfogalmazni azt, hogy milyen eljárást kell követni a törvény nyilvánvaló közjogi érvénytelenségének észlelése esetén. Más szóval így lehet alkotmányos alapokra helyezni és egyben igazolni az Alkotmány 25. § (3) bekezdése és 26. § (2) és (4) bekezdése alapján az érvénytelen és az érvényes (alkotmányos) kihirdetési eljárás megkülönböztethetőségét.

Az eddig kifejtettek alapján szükség lett volna arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány szövegéből levezett elvi tételt fogalmazzon meg az alábbiak szerint:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja: ha az Alkotmány 25. § (3) bekezdése alapján az Országgyűlés által elfogadott, az Országgyűlés elnöke által aláírt és kihirdetésre megküldött törvényt a köztársasági elnök aláírta, már nem élhet az Alkotmány 26. § (2) bekezdésében foglalt törvény-visszaküldési jogával, illetve az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében foglalt, alkotmánybíróági felülvizsgálatot kérő jogával, ezért az Alkotmány 26. § (1) bekezdése értelmében a törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

Abban az esetben azonban, ha a kihirdetési eljárás során az Alkotmányban megfogalmazott feladat- és hatáskörükben eljáró személyek (az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök) a törvény hivatalos lapban történő kihirdetése előtt észlelik, hogy a törvény nyilvánvalóan nem felel meg az Alkotmány 25. § (3) bekezdésében foglalt érvényességi feltételeknek, a köztársasági elnök aláírását is magában foglaló addigi kihirdetési eljárás és maga a törvény közjogilag érvénytelen. Az újrakezdett törvényalkotási eljárásban a köztársasági elnök számára nyitva áll az Alkotmány 26. § (2) vagy (4) bekezdésében meghatározott jog alkalmazásának a lehetősége is.

Ha a törvény kihirdetési eljárásában az Alkotmányban megfogalmazott feladat- és hatáskörükben eljáró személyek (az Országgyűlés elnöke és a köztársasági elnök) a törvény nyilvánvaló közjogi érvénytelenségét észlelik, kötelesek azt azonnal a törvényalkotási folyamat olyan állomásához visszajuttatni, ahol az érvénytelenség orvosolható, biztosítva ezzel, hogy a Magyar Közlönyben csak olyan törvények legyenek kihirdetve, amelyek megfelelnek az Alkotmányban rögzített érvényességi feltételeknek.”

Az elvi tétel első része az Alkotmányban rögzített érvényességi feltételeknek megfelelő, „szabályos” esetre vonatkozik. Az államfő aláírása ekkor a törvény kihirdetési záradékának (promulgáció) tekinthető, ezért az aláírást követően az alkotmányos határidőn belül a köztársasági elnök köteles a törvény Magyar Közlönyben történő kihirdetéséről (publikáció) gondoskodni.

Az elvi tétel második része a publikáció előtti közjogi érvénytelenség esete, amelynek jogkövetkezménye, hogy az államfői aláírást is magában foglaló eljárás során megalkotott törvény jogilag nem létezik (érvénytelen). Az érvénytelenségi ok az, hogy az Országgyűlés nem szavazta meg a törvényt, vagy annak egy részét.

Az elvi tétel záró része az alkotmányos intézmények védelme érdekében azt kívánja rögzíteni, hogy mind az Országgyűlés elnökének, mind a köztársasági elnöknek kötelezettsége az eljárási hiba észlelését követően a közjogilag érvénytelen törvényszöveg kiiktatása a törvényalkotási folyamatból. Ilyen esetben nem áll fenn a törvény feltétlen kihirdetésének kötelezettsége.

A kihirdetési eljárást - alkotmányosan - érvénytelenség miatt újraindítani csak akkor lehet, ha az addigi eljárás nem felelt meg teljes mértékben az Alkotmány 25. § (3) bekezdésében foglalt feltételeknek. Ebből következően csak akkor kerülhet az újraindításra sor, ha a kihirdetési eljárásban szereplő törvényszöveg nem egyezik meg az Országgyűlés által elfogadott törvényszövegével.

Minden egyéb alkotmányossági (tartalmi és/vagy formai), vagy nem alkotmányossági (pl. társadalompolitikai) aggály csak az aláírás előtt vizsgálható. Ha a köztársasági elnök nem él az Alkotmány 26. § (2) vagy (4) bekezdésében biztosított jogosítványával, már csak a törvény alkotmányosságának utólagos normakontrolljára van lehetőség.

A vizsgált ügyben a Tv1. esetében a köztársasági elnök intézkedését az Alkotmány 25. § (3) bekezdésében foglalt érvényességi feltétel sérelme indokolta, nevezetesen az, hogy az Országgyűlés nem a köztársasági elnöknek megküldött törvényszöveget fogadta el. Mivel a köztársasági elnök ezen intézkedése alapján a törvényalkotási eljárás az érvénytelenségi hiba keletkezésétől újraindult, a köztársasági elnök az Alkotmány 25. § (3) bekezdésének megfelelő Tv2. tekintetében az Alkotmány 26. § (2) bekezdése alapján gyakorolta visszaküldési jogát. A Tv3. tekintetében semmiféle eljárási, törvényalkotási hiba nem történt, ezért a végül a Ptm.-ként kihirdetett Tv3. megsemmisítésére vonatkozó indítványt az Alkotmánybíróságnak el kellett utasítania.

A köztársasági elnök Tv1.-vel kapcsolatos intézkedésének alkotmányosságát mindezekon túl az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettsége is alátámasztotta. Ezt az alkotmányi tételt értelmezve mondta ki ugyanis az Alkotmánybíróság: „Következik ebből a feladatból az is, hogy a köztársasági elnöknek hatásköri jogai gyakorlása során mindig figyelemmel kell lennie az egész államszervezet demokratikus működésére, beleértve ebbe annak eljárási és technikai szempontjait is. Az „örködés” nem korlátozódik tehát krízishelyzetek feloldására, hanem része az állam ügyei szokásos menetének...” (8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51, 54.) A törvényalkotás az államszervezet demokratikus működésének olyan nagy jelentőségű területe, amelynek alkotmányossága megkérdőjelezhetetlen kell, hogy legyen.

Dr. Bihari Mihály s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Holló András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

35/2002. (VII. 19.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenessége utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján - *dr. Erdei Árpád* és *dr. Harmathy Attila* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Kiss László* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

- 52
1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény 82. § (5) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2002. december 31-i hatállyal megsemmisíti.
 2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény 85. § (4) bekezdés első mondatában az a rendelkezés, amely biztosítja a kamerával vagy más módon rögzített felvételeknek az azonos vagy hasonló sportrendezvényt rendezők általi igényelhetőségét, alkotmányellenes, ezért erre, valamint a szövegösszefüggésekre tekintettel a 2000. évi CXLV. törvény 85. § (4) bekezdés egészét 2002. december 31-i hatállyal megsemmisíti.
 3. Az Alkotmánybíróság a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény 82. § (4), (6) bekezdése, a 84. § (2) bekezdése, a 85. § (2), (3), (5), (6) bekezdése, valamint a (7) bekezdés *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
 4. Az Alkotmánybíróság a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény 82. § (1), (2), (3) bekezdése, a 83. §, a 84. § (1), (3), (4) bekezdése, a 85. § (1) bekezdése, a (7) bekezdés tekintetében az *f*) pont kivételével, valamint a (8)-(10) bekezdés, továbbá a sportrendezvények biztonságáról szóló 33/2001. (III. 5.) Korm. rendelet 7., 11. és 14. §-a alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Dr. Kiss László és dr. Kukorelli István különvéleménye

A határozat rendelkező részének 1. és 2. pontjával egyetértünk. Ugyanakkor úgy ítéljük meg, hogy az alkotmányossági vizsgálatot a sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény (a továbbiakban: Stv.) 85. §-ának valamennyi olyan rendelkezésére ki kellett volna terjeszteni, amely a sportrendezvények helyszínének és résztvevőinek kamerával való megfigyeléséről és a felvételek rögzítéséről rendelkezik. A vizsgálatot indokolt lett volna kiterjeszteni a végrehajtási szabályokra is, így a sportrendezvények biztonságáról szóló 33/2001. (III. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 1. §-ára, 5. § (2) bekezdés *c*) pontjára, továbbá a 11. § (4) bekezdés *b*) pontjára.

Az indítványozó kifejezetten csak az Stv. 85. § (2)-(6) bekezdését és a (7) bekezdés *f*) pontját támadta, de megfogalmazta azt az álláspontját is, hogy a sportrendezvények helyszínének kamerával való megfigyelése és a felvételek rögzítése, a mérkőzések alatti „totális megfigyelés” sérti az információs önrendelkezési jogot. Erre és az Stv. 85. §-nak az indítványban felsorolt rendelkezéseivel való szoros összefüggésre tekintettel szükséges lett volna az Stv. 85. § (1) és (10) bekezdés, valamint a rendeleti szintű végrehajtási szabályok alkotmányossági vizsgálata is.

Álláspontunk szerint a megfigyelésnek és a felvételek rögzítésének a Stv.-ben megjelenített koncepciója és így az azon alapuló összes részletszabálya alkotmányellenes, ezért az alkotmányossági vizsgálat eredményeként a határozatban meg kellett volna állapítani a Stv. 85. § (1) és (2) bekezdésének, (3) bekezdés a) pontjának, valamint (10) bekezdésnek, továbbá a végrehajtási rendelet 5. § (2) bekezdés c) pontjának és 11. § (4) bekezdés b) pontjának alkotmányellenességét is.

I. A vizsgált szabályozás koncepciója: az információs hatalom kiterjesztése

1. A sport jogi szabályozása - és azon belül a Stv. - számos alapvető alkotmányossági kérdést vet fel. Jelen ügyben ezek közül az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a törvényalkotó milyen célból és milyen eszközöket biztosítva rendelkezett a sportrendezvények helyszínének és résztvevőinek megfigyeléséről és az így létrejött adatok rögzítéséről.

Előjáróban megjegyezzük, hogy a sporttevékenységet - s különösen a versenysportot - részben a gazdasági, üzleti élet, részben a nonprofit szféra részének tekintjük. Ezért az ügy megítélése szempontjából jelentőséget tulajdonítunk az Alkotmány piactudományról [Alkotmány 9. § (1) bekezdés], a gazdasági versenyszabadságról [Alkotmány 9. § (2) bekezdés] és az egyesülési jogról [Alkotmány 63. § (1) bekezdés] szóló rendelkezéseinek is. Mindezek alapján a versenysport szabályozásában a magánjogé: az önszabályozásé és a civiljogi állami szabályozásé a meghatározó szerep. Az állam közhatalmi beavatkozásának e téren - mint a gazdasági és a nonprofit szféra terén általában - alkotmányos korlátai vannak: tiszteletben kell tartania az érintett személyek alapvető jogait, és nem alkalmazhat olyan eszközöket, amelyek eleve és fogalmilag ellentétesek a gazdasági jogállamiság legfőbb követelményével: a piactudományal. [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 114., 119-120.]

2. A Stv. a kamerával való megfigyelés két, látszólag elkülönülő esetsorozatát szabályozza.

a) Az egyik esetsorozatból először a Stv. 85. § (1) bekezdése rendelkezik, amely arra kötelezi egyes sportrendezvények szervezőit, hogy „a résztvevők személyi és vagyónbiztonsága érdekében” kamerával figyeljék meg a rendezvény helyszínét. A Korm. r. alapján a kamerás megfigyelés kötelező „a közterületen vagy nyilvános helyen megtartott” minden olyan sportrendezvényen, amelyen a helyszínről szolgáló létesítmény befogadóképességének ötven százalékát meghaladó mértékű nézői részvétel várható; vagy amelyen való részvételre a nézőket nyilvánosan hívják fel, és amelyen a kibocsátott jegyek száma alapján a nézőszám a háromezer főt eléri, vagy meghaladja, továbbá - ezekre a feltételekre tekintet nélkül - a labdarúgás, kézilabda, kosárlabda, vízilabda, jégkorong sportágakban professzionális és nemzeti bajnokság keretében szervezett mérkőzéseken, az első osztályú mérkőzéseken, a kupamérkőzéseken, a nemzeti válogatottak mérkőzésein, az autó- és motorsportrendezvényeken, valamint a nyilvános kerékpár- és futóversenyeken [Korm. r. 1. § (2) bekezdés, 5. § (2) bekezdés c) pont, a kivételekről rendelkezik: 1. § (3) bekezdés].

Bár az Stv. 85. § (1) bekezdése kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy a szervezőnek a megfigyelésen túl felvételeket is kellene készítenie a helyszínről és a résztvevőkről, mégis erről van szó, hiszen az Stv. 85. § (10) bekezdés alapján az (1) bekezdés szerinti kötelező kamerás megfigyelés során „rögzített felvételeket” harminc nap elteltével meg kell semmisíteni. Az Stv. 85. § (2) bekezdés is a kamerával való „megfigyelésről és rögzítésről” szól.

Az említett bekezdések tehát megfigyelésre és felvételkészítésre kötelezik a szervezőket, és a felvételkészítés céljának a résztvevők (nézők, sportolók stb.) személyi és vagyonbiztonságát jelölik meg. A Korm. r. alapján az Stv. 85. § (1) bekezdésben foglalt kötelezettség rendkívül széles körben érinti a sportrendezvények szervezőit.

b) A másik esetscsoport az Stv. 85. § (3) bekezdésének *a)* pontjában található. Ez a szabály feljogosítja a szervezőt arra, hogy „szabálysértési vagy büntetőeljárás lefolytatásának megkönnyítése céljából” a sportrendezvény résztvevőiről kamerával vagy más módon felvételeket készítsen (felvételt „rögzítsen”). A felvételek harminc napig tárolhatók. Az Stv. 85. § (4) bekezdés szerint az így rögzített felvételeket igényelhetik a jogszabályban meghatározott állami szervek, az érintettek és az azonos vagy hasonló sportrendezvények szervezői.

Az Stv. 85. § (3) bekezdése tehát - önmagában - nem kötelez, „csak” feljogosít a megfigyelésre és felvételek készítésére, és nemcsak a Korm. r.-ben meghatározott rendezvényekre, hanem valamennyi sportrendezvényre vonatkozik.

Megítélésünk szerint ez a két esetscsoport nem választható el teljesen egymástól. Látni kell, hogy a legtöbb esetben - a Korm. r. rendkívül széles körre kiterjedő tárgyi hatálya miatt - az Stv. 85. § (3) bekezdés szerinti fakultatív felvételkészítés nem érvényesül önmagában, az rendszerint összekapcsolódik az Stv. 85. § (1) bekezdésben foglalt megfigyeléssel. Mindezek következtében a kötelező megfigyelés és képrögzítés a nyilvános sportrendezvények szervezőinek nagyon tág körét érinti. Jelentősége van annak is, hogy a két esetscsoport összekapcsolódása miatt a szervezőknek - a különböző állami szervek döntésétől függően - a felvételek továbbítására is széles körű kötelezettségük van.

3. A vizsgálatba bevont jogszabályi rendelkezésekből az a következtetés vonható le, hogy az állam a magánjogi jogalanyokat (a sportrendezvények szervezőit) rendkívül széles körben arra kötelezte, hogy figyeljék meg a nyilvános, de magánjellegű rendezvények helyszínét és résztvevőit, valamint készítsenek felvételeket, és azokat - kérésre - juttassák el a külön jogszabályban meghatározott állami szerveknek. A Korm. r. szerint nyilvános magánterületen és közterületen lebonyolított rendezvényeket is meg kell figyelni kamerával, és felvételeket kell készíteni [Korm. r. 1. § (1) bekezdés]. Ezáltal az állam megnövelte egyes magánjogi jogalanyok információs hatalmát, egyúttal kiterjesztette a sajátját is: olyan helyszínekről és eseményekről juthat garantáltan felvételekhez, amelyekről korábban nem vagy csak esetlegesen szerezhetett képi információkat. [Vö. a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 42. § (1) bekezdésével.]

Mindezek alapján úgy ítéljük meg, hogy alapos alkotmányossági vizsgálatot igényel, hogy a megfigyelésről és a felvételek rögzítéséről rendelkező szabályok mennyiben korlátoznak alapvető jogokat, a jogkorlátozás alkotmányosan legitim célt szolgál-e, és arra kényszerítő szükség van-e.

II. A megfigyelés mint az információs hatalomgyakorlás eszköze

A személy-, vagyon- és közbiztonsági célból alkalmazott videokamerás megfigyelés mára hatalmas iparággá fejlődött. Számos demokratikus államban, például az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban részben a költségvetés finanszírozza a megfigyelő, rögzítő és adategyeztető rendszerek további fejlesztését. A rendőrség által működtetett közterületfigyelő kamerák egész városrészeket behálózhatnak, a bevásárlóközpontok kamerái nemcsak a vagyonvédelem, hanem a vásárlókör kiválasztásában is szerepet játszanak, a munkahelyi

kamerák nemcsak a munkavállalók teljesítményének hatékonyságát kívánják növelni, hanem a munkavégzés szabályainak való állandó megfelelést is. A mindennapok során azzal a vélelemmel kell élnünk, hogy a zárt láncú kamerás megfigyelés robbanásszerű elterjedésével a társadalmi érintkezés szinte minden helyszínén megfigyel egy sokszor láthatatlan szem.

A kamerával történő megfigyelés a jogszabályok és más normák érvényesítésének költségkímélő eszköze. Ennek azonban az az ára, hogy olyan emberek is megfigyelés alá kerülnek, akik a megfigyelés legitimáló céljával (pl. személy- és közbiztonság) és a megfigyelt eseménnyel, tevékenységgel semmiféle kapcsolatban nem állnak. Emellett a megszerzett információkból következtetést lehet levonni a megfigyelték magánszféréjára, ahol a megfigyeltnek - kevés kivételtől eltekintve - már semmi keresnivalója sincs. A kamerás megfigyelés esetleg hatékony lehet, ám biztosan veszélyes, mert totális kontrollt jelenít meg.

Michel Foucault - a Jeremy Bentham Panopticon című művében leírt „mindent látó” börtönmodell nyomán -, a megfigyelés társadalmi ellenőrzésben játszott szerepét vizsgálva arra a megállapításra jut, hogy a börtönökben szokásosan alkalmazott megfigyelés más társadalmi intézményekben is megjelent: így a kórházakban, iskolákban, munkahelyeken. Foucault számára a panoptikus megfigyelés a hatalomgyakorlás mint ellenőrzés új formáját jelentette meg, amely nem feltételezi a fizikai kényszer alkalmazását és a fizikai jelenlétet. Ez a hatalom tehát nem elsősorban fizikai hatalmat jelent, hanem az emberi tudat feletti hatalmat: a megfigyeltség tudatán keresztül a normák betartására való ösztönzést. A hatalomgyakorlás automatikus működését Foucault szerint a megfigyelés folyamatos jellege és annak tudata biztosítja. (Michel Foucault: Felügyelet és büntetés. A börtön története. Gondolat, Bp., 1990.)

A megfigyelés felügyeleti - normaszegés esetén azonnali beavatkozási, intézkedési - lehetőséget biztosít a megfigyelők számára, egyúttal arra készíti a megfigyeltet, hogy a megfigyelők által előírt normák szerint viselkedjenek (pl. a munkahelyi megfigyelés). Számunkra ebből az következik, hogy a megfigyelés biztosította azonnali szankcionálás lehetősége közvetlenül alkalmas a többség által nem támogatott magatartás kizárására is.

A XX. század végére az ellenőrzés e formája elterjedté vált mind a közszférában, mind az üzleti szférában. A szinte folyamatos megfigyelés átértelmezi a magánszféra határait is. Követhetővé válik, hogyan és kivel töltjük szabadidőnket; kivel, mikor, mit beszélünk meg; milyen újságot olvasunk, illetve milyen egyéb szokásaink vannak. A technikai vívmányokkal való visszaélés veszélye nem csak az állam oldaláról fenyeget, a versenyszféra cselekvési hatékonyságot növelő eszközként alkalmazza a kamerával történő megfigyelést.

III. Kamerás megfigyelés a sportrendezvényeken

1. Az 1980-as években szinte minden európai országban komoly problémát jelentett a stadionok csekély biztonsága és a futballhuliganizmus, és ezek miatt számos tragédia történt. Az 1985-ös bradfordi stadiontűzben 56 ember halt meg, ugyanebben az évben a brüsszeli Heysel-stadionban rendezett Liverpool-Juventus kupadöntő előtt a liverpooli szurkolók egy csoportja megrohanta az olasz szurkolókat, akik alatt menekülésük közben leszakadt a stadion egyik terasza. A tragédiának 39 áldozata volt. 1989-ben a Hillsborough-i stadionban 95 liverpooli szurkoló halt meg, mert az egyik, kerítéssel körbezárt szektorba sokkal több szurkolót engedtek be, mint amennyit az előírások megengedtek, menekülési lehetőség pedig nem volt.

A stadionok biztonságosabbá tételét célzó komplex intézkedések részeként jelent meg a sportrendezvények kamerával történő megfigyelése. A Hillsborough-i tragédiát követően Angliában vizsgálat kezdődött: Lord Justice Taylor vezette azt a bizottságot, amely ajánlásokat fogalmazott meg a stadionok biztonságosabbá tételére, és a futballhuliganizmus visszaszorítására. A Taylor-jelentés (1990) egyes ajánlásai törvényerőre emelkedtek. A törvényhozók kötelezővé tették a szurkolótáborok elkülönítését, a szektorok előtti rácsok lebontását, alkoholtilalmat rendeltek el a létesítmények területén, előírták, hogy csak ülőhelyek lehetnek a stadionokban. A stadionbiztonság felügyeletét egy, a belügyminiszter által kinevezett, de független testület végzi (Football Licensing Authority).

Annak ellenére, hogy Angliában az első és másodosztályban szereplő csapatok stadionjaiban általában alkalmazott a kamerás megfigyelés, törvény nem kötelezi kifejezetten erre a klubokat. (Bár a Taylor-jelentés végső változata tartalmazta ezt az ajánlást.) 1985-től részben költségvetési forrásból kerültek kialakításra a stadionfigyelő kamerák. Mind Angliában és Walesben, mind Skóciában a labdarúgással kapcsolatos reformok finanszírozására létrehozott Football Trust nyújtott költségvetési támogatást a zárt láncú kamerás megfigyelési rendszerek kiépítéséhez. A stadionokban végzett kamerás megfigyelés vezetett később a közterületi kamerák elterjedéséhez. Ma az angol városok 90%-ában már kiépítették vagy kiépítés alatt állnak a közterületi kamerák. (Simon Davies: Closed Circuit Television and the Policing of Public Morals. <http://www.privacy.org/pi/conference/copenhagen/report.html>)

2. A komplex stadionbiztonsági intézkedésekkel, különösen a zárt láncú kamerás megfigyeléssel kapcsolatos angol tapasztalatok közül három körülményre mindenképpen érdemes felfigyelni:

a) A stadionokban folytatott megfigyelések vizsgálata azt bizonyítja, hogy a megfigyelést végzők nemcsak a rendbontásokkal kapcsolatos eseményekre figyelnek, hanem kisebb gesztikulációkra is, mi több szájról olvasásra is használják a berendezéseket. (Lásd Clive Norris and Gary Armstrong: *The Maximum Surveillance Society: The Rise of Cctv*. Berg Pub. 1999. 8.)

b) A megfigyelés eredményeként a szurkolói összecsapások a stadionokon kívül, közterületre kerültek. A 2000-2001-es szezonban a labdarúgással kapcsolatos erőszakos cselekmények 85%-a a stadionokon kívül történt. (Lásd a National Criminal Intelligence Service jelentését. http://www.ncis.co.uk/downloads/UK_Division.pdf)

c) A már említett, stadionok biztonságát vizsgáló bizottságot vezető Lord Justice Taylor szerint a biztonsági intézkedések hatékonyságát rangsorolva az „ülőhelyes rendszert” („all-seater stadia”) említette az első helyen. [Taylor, P., Lord Justice (Chairman) (1990). *Inquiry into the Hillsborough Stadium Disaster: Final Report*. London: HMSO.]

A komplex stadionbiztonsági intézkedések hatására már nem fordulnak elő halállal végződő szurkolói összecsapások, stadionkatasztrófák; a stadionon belüli erőszakos bűncselekmények száma túlnyomó része a közterületre került át. Egyúttal bizonyíthatóan visszaélészerűen is alkalmazzák a kamerákat.

A kamerázás feltétlen szükségességét megkérdőjelező tapasztalatokkal is összefügg, hogy nincs nemzetközi jogi kötelezettség a sportrendezvények nézőinek, résztvevőinek kamerás megfigyelésére. Leszögezzük, hogy a határozatban említett, a sporteseményeken, különö-

sen a labdarúgó mérkőzéseken megnyilvánuló nézői erőszakról szóló európai egyezmény nem ró olyan nemzetközi jogi kötelezettséget az államra, amelynek értelmében az államnak kamerás megfigyelő és rögzítő rendszereket kellene elhelyeznie a sportrendezvények területén. Ebből következően az egyezményből a szervezőkre sem hárulhat ilyen törvényi kötelezettség.

IV. A vizsgált rendelkezések alkotmányellenessége

1. Egyetértünk a határozattal abban, hogy a kamerarendszer kötelező alkalmazása az információs önrendelkezési jog korlátozását jelenti. A II. pontban leírtak alapján úgy véljük, hogy önmagában a kamerával történő megfigyelés is alapjog-korlátozást eredményez, és ez fokozottan valósul meg, ha a megfigyelés során a felvételeket rögzítik, tárolják és továbbítják. Abból, hogy előzetesen tájékoztatni kell a résztvevőket a kamerázásról, nem következik, hogy minden résztvevő önként beleegyezik a megfigyelésbe, mivel a megfigyelést törvény írja elő, és a nézők nincsenek abban a helyzetben, hogy egyenrangú félként megegyezzenek a feltételekről. A határozat tehát helyesen indul ki abból, hogy a volenti non fit iniuria elv nem alkalmazható, és alapjog-korlátozásnak kell tekinteni a szabályozást.

Az információs önrendelkezési jog tartalmát kibontó 15/1991. (IV. 13.) AB határozat óta az Alkotmánybíróság az információs önrendelkezést közvetlenül az Alkotmány 59. § (1) bekezdéséből, közvetve az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből származtatja. Az információs önrendelkezési jog ugyanis az alkotmányos védelemben részesülő személyiségi jogok közé tartozik, és szoros összefüggésben áll a magánszférához való joggal. [ABH 1991, 49., 51., 52.]

Mivel alapvető jogot korlátozó szabályról van szó, vizsgálni kell annak célját és azt, hogy a szabály a cél elérése érdekében elkerülhetetlenül szükséges-e. A Stv. 85. § (1) és (10) bekezdésén alapuló alapjog-korlátozás kizárólagos célja a „résztvevők személyi és vagyónbiztonsága”. Meg kell állapítanunk, hogy a törvény a résztvevők jogait saját érdekükben korlátozza. Ezt azonban nem tekintjük eleve alkotmányellenesnek, mert lehetnek olyan helyzetek, amikor az állam a magánjogi jogalanyok egymás közötti viszonyában kógens alapjog-korlátozó szabályt fogalmazhat meg valamelyik fél védelmében. Kamerás megfigyelés előírása személy- és vagyónbiztonsági céllal indokolható például olyan „veszélyes üzemnek” tekinthető helyeken, ahol a tevékenység veszélyessége vagy a tevékenységet végzők nagy száma miatt a balesetek megelőzése, illetve gyors észlelése más módon nem biztosítható hatékonyan.

Megítélésünk szerint a Stv. 85. § (1) és (10) bekezdésében előírt megfigyelés és képrögzítés nem elengedhetetlenül szükséges ilyen célok megvalósításához. Először is, a törvény nem határolja körül azokat a sportrendezvényeket, amelyek olyan rendkívüli kockázattal járnak, ami elengedhetetlenné tenné a kamerázást. Ebből adódik, hogy a Korm. r. ésszerűtlenül, már-már abszurd módon szélesen határozta meg az e körbe tartozó rendezvényeket. Másrészt, a III. pontban leírt külföldi tapasztalatokra hivatkozva azt mondhatjuk, hogy még a legnagyobb nézőszámot vonzó sportrendezvények esetében is vannak más, alapvető jogot nem vagy kevésbé korlátozó eszközök a személyi- és vagyónbiztonság védelmére. Megfelelő színvonalú sportlétesítmények (csak ülőhelyek létesítése, rivális szurkolótáborok elkülönítése, kerítések lebontása stb.), felkészült rendezőapparátus, a nézők tájékoztatása és kiszolgálása, valamint szükség esetén a rendőrség segítségnyújtása mellett nincs kényszerítő szükség arra, hogy a szervezők a sportrendezvény helyszínét és résztvevőit folyamatosan

kamerával figyeljék és a felvételeket rögzítsék. Tehát úgy ítéljük meg, hogy a Stv. 85. § (1) és (10) bekezdésében előírt alapjog-korlátozásnak nincsenek meg az alkotmányos indokai. Ezért ezeket a rendelkezéseket és a Korm. r. - e szabályokból következő - 5. § (2) bekezdés c) pontját, valamint 11. § (4) bekezdését is meg kellett volna semmisíteni.

2. Külön vizsgálatot igényel az Stv. 85. § (3) bekezdésének a) pontja, amely „szabálysértési vagy büntetőeljárás lefolytatásának megkönnyítése céljából” teszi lehetővé (sok esetben kötelezővé) a felvételek készítését és rögzítését.

Mindenekelőtt azt hangsúlyozzuk, hogy szélsőséges eseteket kivéve, nem tartjuk elfogadhatónak a magánérdekek védelmének közpénzen történő rendőrség általi ellátását. Így nem vitatjuk a törvényhozó azon választását, amely szerint a sportrendezvény szervezőjének mint magánjogi jogalanyának a kötelezettsége és felelőssége, hogy a sportrendezvény biztosítását magánérdekeinek és résztvevők személy- és vagyónbiztonsági érdekeinek védelmét ellássa. Mindazonáltal lehetnek olyan nyilvános területen tartott sportrendezvények, amelyekben a nézők nagy száma miatt felmerülhetnek a sportrendezvény lebonyolításával kapcsolatos közbiztonsági aggályok.

A jogalkotó olyan kötelezettséget ír elő a szervezőnek, amely szerint legalább tíz munkanappal a sportrendezvény lebonyolítása előtt be kell jelentenie a sportrendezvény megtartását az illetékes rendőrkapitányságnál, mellékelve a sportrendezvényre vonatkozó biztonsági tervet. Ha a szervező a rendőrségnek a biztonsági tervben szereplő rendezői létszám növelésére irányuló felhívását figyelmen kívül hagyja és a sportrendezvényen olyan rendbontás történik, amelynek felszámolására rendőrségi erők összevonása, átcsoportosítása válik szükségessé, a szervező köteles megtéríteni a rendőrségnek az intézkedéssel összefüggésben felmerült - igazolt - költségeit. (Korm. r. 6-7. §-ok.) A sportrendezvény biztosítására a szervező széles körben köteles igénybe venni rendezőt. A szervező dönthet arról is, hogy rendezvénybiztosítás ellátására szóló szerződést köt a rendőrséggel. Végső soron tehát a szervező felel azért, hogy jól mérje-e fel a sportrendezvénnyel kapcsolatos biztonsági kockázatokat.

Ezzel együtt a törvényhozó fakultatív, de sok esetben - az Stv. 85. § (1) és (3) bekezdés a) pontja miatti átfedés következtében - kötelező módon rendeli el büntető- és szabálysértési eljárások lefolytatásának céljából a sportrendezvény helyszínén történő kamerás felvételt, amelyet a szervező harminc napig köteles tárolni, és adott esetben állami szerveknek köteles kiszolgáltatni. Ennek csak az lehet az oka, hogy - a törvényhozó szerint - a kötelező kamerás felvétel alkalmazása körébe tartozó sportrendezvények teljes ideje alatt közbiztonsággal kapcsolatos absztrakt veszély van. Tehát nem arról van szó, hogy akkor készülnek felvételek mások személy- és vagyónbiztonsága vagy a szervező magánérdekeinek biztosítása érdekében, amikor ezek az érdekek konkrét veszélynek vannak kitéve, hanem ilyen veszélyhelyzet hiánya esetén is a sportrendezvény teljes időtartama alatt.

A sportrendezvény teljes időtartama alatt kötelező felvételkészítés nem szolgál más célt, mint bizonyítékgyűjtést, amelyek szabálysértési vagy büntetőeljárások során felhasználhatók. A szabálysértési és büntetőeljárások során a bizonyítékok összegyűjtése a nyomozó hatóság feladata. E feladatának ellátása során a nyomozó hatóság közhatalmat gyakorol, amelynek ellátásához szükségképpen kapcsolódnak alapvetően a jogállamiságból [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] következő, valamint az Alkotmány hatáskör- és feladatmegállapító szabályai által meghatározott garanciális rendelkezések. Az Alkotmány 40/A. § (2) bekez-

dése szerint a rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. Az Rtv. 1. § (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjaiban meghatározott hatásköri szabályt a 42. § (1) bekezdésének első és harmadik mondata konkretizálja. Az Rtv. e szabályából is csak rendőrség mint közhatalmat gyakorló szerv konkrét esetben történő intézkedési feladatához köti az intézkedés szempontjából fontos körülményről történő felvételkészítést. Ezzel szemben a sporttörvény a közbiztonsági szempontból nem kiemelkedő fontosságú sportrendezvények teljes időtartama alatt, konkrét veszély hiányában is kötelezi a szervezőt mint magánjogi jogalanyt a főszabály szerint csak közhatalmat gyakorló szervek által ellátható tevékenység végzésére (bizonyítékgyűjtésre) anélkül, hogy megfelelő garanciákat rendelne ehhez a tevékenységhez.

Alkotmányossági szempontból kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a törvényalkotó a magánjogi jogviszony egyik alanyát (a szervezőt) az Alkotmány alapján a rendőrség feladatkörébe tartozó olyan tevékenység végzésére kötelezte, amely a másik szerződő fél (a nézők) információs önrendelkezési jogának sérelmével jár. Így a magánjogi jogviszony egyik alanya Janus-arcúvá válik: egyszerre kötelezett magánjogi szolgáltatás nyújtására és rendőri-közhatalmi feladat ellátására. A törvényhozó a sajátosan közhatalmi feladathoz (az állami büntető igény érvényesítéséhez) kapcsolódó tevékenységet „privatizálta” úgy, hogy a magánérdekű megfigyelés kötelezővé tételével megteremtette a lehetőségét a bűnüldözési célú adatszerzésre magánterületen. Ugyanakkor nem látjuk semmiféle bizonyítékát annak, hogy általában a sportrendezvények résztvevői rendkívüli mértékben veszélyeztetnék a közbiztonságot. Ebből következik, hogy nincs kényszerítő szükség a szabálysértési és büntetőeljárások lefolytatásának megkönnyítését célzó Stv. szabályozásra.

Összességében úgy ítéljük meg, hogy a Stv. 85. § (3) bekezdésének *a)* pontja egyrészt sérti az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében garantált információs önrendelkezési jogot. Másrészt összeegyeztethetetlen az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdésében foglalt - és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból is következő - feladatmeghatározási szabállyal, mivel jelen esetben nincs kényszerítő szükség magánszervezetek felhasználására az állam büntető igényének érvényesítéséhez.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie az Stv. 85. § (3) bekezdésének *a)* pontját is.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

684/B/1997. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában - *dr. Bihari Mihály, dr. Kiss László és dr. Kukorelli István alkotmánybírók* különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a természetgyógyászati tevékenységről szóló 40/1997. (III. 5.) Korm. rendelet egésze valamint az 1. §-ában, 2. §-ában, a 4. § (1), (4), (6) bekezdésében foglalt rendelkezések, továbbá a természetgyógyászati tevékenység gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 11/1997. (V. 28.) NM rendelet egésze illetőleg a 2. §-a és 3. §-a, a 4. § (1)-(2) bekezdése, az 5. § (1) bekezdése, az 1. számú melléklet 1. és 3. *b)* pontja, a 3. és 4. számú melléklet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a természetgyógyászati tevékenységről szóló 40/1997. (III. 5.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése és a természetgyógyászati tevékenység gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 11/1997. (V. 28.) NM rendelet 7. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

A határozattal nem értek egyet, mert a természetgyógyászati tevékenység gyakorlásának egyes kérdéseiről szóló 11/1997. (V. 28.) NM rendelet (a továbbiakban: Tgy.Vhr.) 2. § (1) és (2) bekezdésének egyes részeit magasabb szintű jogszabályba ütközőnek és ellentmondásosnak, ezért alkotmányellenesnek tartom. Emellett a határozatban foglaltaktól eltérő indokok alapján tartom alkotmányosnak a természetgyógyászati tevékenységről szóló 40/1997. (III. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tgy.r.) 2. § (2) bekezdését az önrendelkezési joggal összefüggésben.

I. Az egyik indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak válaszolnia kellett arra a kérdésre, hogy sértik-e az önrendelkezési jogot a Tgy.r. 2. § (2) bekezdésének és a Tgy.Vhr. 2. § (1) és (2) bekezdésének azok a rendelkezései, amelyek előzetes szakorvosi vizsgálathoz és szakorvosi konzultációhoz kötik a nem konvencionális gyógyító eljárások igénybevételét.

Az érdemi alkotmányossági vizsgálat előkérdésének tartom a támadott normák pontos tartalmának megállapítását, valamint annak vizsgálatát, hogy a kormányrendelet és a miniszteri rendelet összhangban áll-e egymással, és azokból egyértelműen megállapítható-e a követendő szabály. Alapjogi kérdések tárgyalására csak akkor kerülhet sor, ha a norma egyértelmű, és a jogalkalmazást nem lehetetleníti el normakollízió.

A nem orvos természetgyógyász kötelességét a jogalkotó (a Kormány, illetve a miniszter) a támadott szabályokban három helyen fogalmazta meg:

1. „a beteg előzetes szakorvosi vizsgálata, illetve szakellátása után, vagy azzal párhuzamosan az adott terület szakorvosával konzultálva” gyakorolhatja tevékenységét. [Tgy.r. 2. § (2)]

2. „előzetes orvosi vizsgálat, illetve szakellátás után vagy azzal párhuzamosan, a beteg rendszeres orvosi ellenőrzése mellett - kiegészítő tevékenységként - önállóan” végezheti tevékenységét. [Tgy.Vhr. 2. § (1)]

3. „a beteget nem kezelheti előzetes orvosi vizsgálat nélkül, illetve az orvosi kezelés alatt álló személy esetén köteles konzultálni a kezelést végző orvossal”. [Tgy.Vhr. 2. § (2)]

E három rendelkezés összevetése alapján álláspontom szerint arra a következtetésre lehet jutni, hogy a Tgy.Vhr. két szabálya ellentétes egymással és a Tgy.r.-rel. Ezért a jogszabályokból nem állapítható meg egyértelműen, milyen előzetes orvosi vizsgálat szükséges a nem konvencionális kezeléshez, és az sem, hogy milyen orvosi konzultációra van szükség a kezelés során. A Tgy.r.-beli „előzetes szakorvosi vizsgálat” helyett a Tgy.Vhr.-ben „előzetes orvosi vizsgálat” szerepel. Párhuzamos kezelés esetén a Tgy.r. szerint „az adott terület szakorvosával” kell „konzultálni”, ezzel szemben a Tgy.Vhr. egyik szabálya „a beteg rendszeres orvosi ellenőrzését” írja elő, míg a másik rendelkezés a „kezelést végző orvossal” való „konzultációról” szól. Az orvos-szakorvos-kezelőorvos kifejezések felcserélését sem lehet jelentéktelen jogalkotási hibának tekinteni, de álláspontom szerint ennél aggályosabb, hogy a jogalkotó azonosítja a természetgyógyász és az orvos közötti konzultációt a beteg rendszeres orvosi ellenőrzésével. (Végül megjegyzendő, hogy a Tgy.r.-nek ezek a rendelkezései - feltehetően jogszabály-szerkesztési hibából - épp a legkevésbé képzett természetgyógyászokra nem terjednek ki. Vö. a Tgy.r. 2. és 3. §-át.)

A határozatnak figyelembe kellett volna vennie ezeket az ellentmondásokat, és meg kellett volna állapítania, hogy a Tgy.Vhr. idézett rendelkezései alkotmányellenesek. Ez következik mindenekelőtt az Alkotmány 37. § (3) bekezdéséből, amely szerint miniszter rendelete nem lehet ellentétes a Kormány rendeletével. Emellett ez a következtetés adódik az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét alapul véve is, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság már számos alkalommal megállapította: „A jogbiztonság - amely a jogállamiság fontos eleme - megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes, világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” Különösen nagy fokú jogbizonytalanságot jelent - figyelemmel az érintettek körére is -, ha ugyanazon a jogszabályon belül jelentkezik ellentmondás. [Például: 26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 142.; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 301.; ugyanazon jogszabályon belüli ellentmondásra: 21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 180.]

II. Úgy ítélem meg, hogy a Tgy.Vhr. vizsgált rendelkezéseit az említett okok miatt meg kellett volna semmisíteni. Ebből következően az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma érdemi vizsgálatára kizárólag a Tgy.r. 2. § (2) bekezdése tekintetében kerülhetett volna sor.

Egyetértek a határozat indokolásának azzal a részével, amely szerint a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat és az újabb joggyakorlatból a 36/2000. (X. 27.) AB határozat, valamint az 56/2000. (XII. 19.) AB határozat alapján az egészségügyi ellátásban részt vevők önrendelkezési joga és azon belül a szabad orvosválasztási joga az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének védelme alatt áll. Emellett jelentőséget tulajdonítok az Alkotmány 59. § (1) bekezdésének, amely az egészségügy terén is biztosítja az információs önrendelkezési jogot. [56/2000. (XII. 19.) AB határozat, ABH 2000, 531.] Álláspontom szerint ezeket az alapvető jogokat alapul véve kell vizsgálni a nem konvencionális gyógyítást megelőző kötelező szakorvosi vizsgálat és kötelező szakorvosi konzultáció előírását.

A határozat indokolása a kérdésben releváns alapvető jogok ismertetésén és a támadott norma jogkorlátozó mivoltának elismerésén túl nem foglal érdemben állást a jogkorlátozás alkotmányosságáról. A határozat szerint a rendeleti szabályok összhangban vannak az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 104. § (2) bekezdésével, ezért a korlátozás indokoltságának vizsgálatára - a törvényi rendelkezést támadó indítvány hiányában - jelen ügyben nem kerülhetett sor. Ez az indokolás csak akkor lenne elfogadható, ha az indítványozó kizárólag a szabályozási szintet, illetve a törvényi felhatalmazás hiányát kifogásolta volna. Egy elismerten jogkorlátozó norma alkotmányossága mellett azonban nem megfelelő érv, hogy létezik egy másik, magasabb szintű norma, amely a támadott szabályhoz hasonlóan lehetővé teszi a jogkorlátozást. Különösen elfogadhatatlan ez az érvelés, ha - mint jelen esetben - a magasabb szintű szabály csak a szabályozási kereteket jelöli ki. Ha egy norma magasabb szintű jogszabályba ütközik, akkor alkotmányellenes, de ha nem ütközik, abból még nem következik, hogy alkotmányos. Ezért az Alkotmánybíróságnak érdemi választ kellett volna adnia az indítványra.

Megítélésem szerint a Tgy.r. 2. § (2) bekezdése a nem szakorvos természetgyógyászok tevékenységével kapcsolatban két, egymástól jól elkülöníthető helyzetről rendelkezik. A beteg vagy párhuzamosan vesz részt orvosi és nem konvencionális gyógykezelésen, vagy kizárólag nem konvencionális gyógymódot kíván igénybe venni. Az előbbi esetben a természetgyógyásznak konzultálnia kell az adott terület szakorvosával, az utóbbi esetben a betegnek előzetes szakorvosi vizsgálaton vagy szakellátáson kell részt vennie.

Önmagában a párhuzamos kezelés esetére előírt konzultációs kötelezettség nem érinti a beteg önrendelkezési és információs önrendelkezési jogát. A gyógyításban részt vevők közötti tanácskozás nem feltétlenül jár együtt a beteg vizsgálatával és a beteg személyes adatainak továbbításával. Minderről más jogszabályok rendelkeznek: a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény, valamint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény. A Tgy.r. konzultációt előíró rendelkezése a természetgyógyásznak címzett magatartási szabály, amely - önmagában - nem érinti a beteg alapvető jogait.

Amennyiben a beteg kizárólag nem konvencionális gyógymódot kíván igénybe venni, akkor a Tgy.r.-nek a nem szakorvos természetgyógyásznak címzett rendelkezése rá is kötelezettséget ró: csak akkor fordulhat a természetgyógyászhoz, ha előtte legalább egyszer elmegy szakorvosi vizsgálatra. Ez a szabály korlátozza az egészségügyi önrendelkezési jogot és információs önrendelkezési jogot. A korlátozás céljának vizsgálatakor kitűnik, hogy ebben az esetben nem mások alapvető jogainak védelméről vagy valamely alkotmányos cél biztosításáról van szó, hanem magának a betegnek a védelméről. A kérdés tehát az, hogy a szabály nem jelent-e alkotmányosan indokolatlan állami gyámködést.

Az egyik kiindulópont, hogy - kivételes eseteket leszámítva - a beteg jogosult eldönteni, lépéseket tesz-e gyógyulása érdekében vagy nem. Ha igen, választhatja a teljes öngondoskodást, és tanácsot, segítséget kérhet családtagjaitól és másoktól is. Amennyiben természetudományos alapokon álló diagnózisra és gyógykezelésre tart igényt, felkeresheti az egészségügyi ellátórendszer intézményeit. A beteg azonban a legtöbbször nincs abban a helyzetben, hogy pontosan meg tudja ítélni a különböző egészségügyi végzettségű személyek szaktudását. Az állam feladata ezért egyrészt annak biztosítása, hogy hatékony egészségügyi ellátórendszer működjön, másrészt az, hogy az állami és a magánintézményekben

gyógyító tevékenységet végző személyek megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkezzenek. Amikor a beteg orvoshoz vagy más, gyógyító tevékenységet végző személyhez fordul, abban a feltevésben teszi azt, hogy megfelelő színvonalú szakmai ellátásban részesül. Az állam feladata ezeknek a szakmai követelményeknek a meghatározása, és érvényesülésük ellenőrzése.

A másik kiindulópontot az egészségügyi önrendelkezés legfontosabb szabálya, az egészségügyi beavatkozásokba való, megfelelő tájékoztatáson alapuló beleegyezés követelménye (informed consent) jelenti. A beteg akkor tud felelősen dönteni arról, hogy igénybe vesz-e egészségügyi ellátást, és ha igen, akkor milyen, ha tájékozott - egyebek mellett - saját egészségügyi állapotáról, a kezelés nélküli prognózisról, és a szóba jövő beavatkozások előnyeiről és hátrányairól. Ez a követelményrendszer az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből levezethető, és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 13. §-ában a betegek alanyi jogaként jelenik meg.

Álláspontom szerint a természetgyógyászati eljárás előtti szakorvosi vizsgálat előírása e két követelménynek felel meg: egyrészt arra irányul, hogy a betegek az egészségügyi intézményrendszeren belül megfelelő színvonalú ellátásban részesüljenek, másrészt arra, hogy a betegek megfelelő információk birtokában tudjanak dönteni saját sorsukról. Garanciák előírása a megfelelő tájékozottság érdekében különösen indokolt az olyan természetgyógyászati kezelés esetén, amelyhez nem kapcsolódik orvosi ellátás, mivel ebben az esetben a beteg olyan kockázatoknak is ki lehet téve, amelyekről csak előzetes szakorvosi vizsgálat és tájékoztatás során szerezhet tudomást. Ahhoz, hogy az egészségügyi ellátórendszerhez forduló betegek dönteni tudjanak az egyes kezelésekkal, illetve azok elmaradásával járó kockázatokról, ismerniük kell magukat a kockázatokat.

Mindezek alapján a Tgy.r. 2. § (2) bekezdését - a határozat rendelkező részével e tekintetben egyetértve - nem tartom alkotmányellenesnek.

Budapest, 2002. szeptember 2.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

2/2003. (II. 7.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály és állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában - *dr. Holló András, dr. Kiss László és dr. Kukorelli István* alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény 18. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a jogalkotó a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvényben nem szabályozta megfelelően a pénzbevonási eljárást. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy ez irányú jogalkotói feladatát 2003. június 30. napjáig teljesítse.
3. Az Alkotmánybíróság a bankjegyek és érmék bevonásáról rendelkező 2/1992. (III. 25.) MNB hirdetmény, 3/1992. (III. 25.) MNB hirdetmény, 8/1994. (MK 126.) MNB hirdetmény, 2/1995. (MK 56.) MNB hirdetmény, 2/1996. (MK 22.) MNB hirdetmény, 9/1996. (MK 104.) MNB hirdetmény, 6/1998. (MK 29.) MNB hirdetmény és a 7/1998. (MK 29.) MNB hirdetmény alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Egyetértek a határozat rendelkező részének első és második pontjával. Nem értek egyet viszont a harmadik ponttal, amely hatáskör hiányában visszautasítja a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) által a Magyar Közlönyben közzétett hirdetmények alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt. Álláspontom az, hogy a „pseudo” normákkal kapcsolatos korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján lehetett volna megoldani az ügyet és csak a megsemmisítésre irányuló indítványt kellett volna visszautasítani. [60/1992. (XI. 17.) AB határozat, (a továbbiakban: Abh.) ABH 1992, 275.]

Az indítványozó szerint a hirdetmények ellentétesek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvével, továbbá a 7. § (2) bekezdése alapján a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben (a továbbiakban: Jat.) szabályozott jogforrási rendszerrel. Az indítványozó egyértelműen azt állítja, hogy a hirdetményeknek normatív tartalma van, mivel azok mindenkit felmentenek az adott bankjegy vagy pénzérme fizetésül való elfogadásának kötelezettsége alól, szemben a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvénnyel (a továbbiakban: MNBtv.), amely kimondja, hogy az MNB által kibocsátott bankjegyeket és érmeiket magyar törvényes pénzben teljesítendő fizetésnél mindenki köteles névértékben elfogadni. Ez a jogalkotás alkotmányos rendjét sérti.

A határozat a hirdetményekkel kapcsolatban azt állapította meg, hogy azok formai szempontból, elnevezésük alapján nem minősülnek sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek. E megállapítással és ez alapján a megsemmisítés iránti indítvány visszautasításával egyetértek, a hirdetmény rangját az Alkotmánybíróságnak nem kell a megsemmisítés eszközével megemelnie.

A határozat indokolása is utal az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára, miszerint a normák megítélésekor nem a forma és az elnevezés, hanem a tartalom a meghatározó.

A határozat a hirdetémények tartalmi vizsgálata során arra az álláspontra jutott, hogy azok nem normatív jellegűek, tartalmuk alapján sem tekinthetők az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek. A határozat a hirdetményt az MNB monetáris tanácsa bankjegy bevonásáról hozott egyedi döntése közzétételi formájának tekinti.

Véleményem szerint az MNB hirdetémények mindenkire kötelező hatályú normatív rendelkezéseket is tartalmaznak, megfelelő törvényi szabályozás hiányában pótolják azokat. Ezt az álláspontot erősíti meg a határozat mulasztást kimondó rendelkező része is.

Az MNBtv. 31. § (1) bekezdése - a Jat.-ban rögzített jogalkotási rendtől eltérő - sajátos jogforrási formát intézményesít; a bankjegyek és érmék kibocsátását, címletét és külső kiállítását, valamint bevonását az MNB a Magyar Közlönyben hirdetémmel teszi közzé. Megítélésem szerint e hirdetémények kívül esnek a jogalkotás alkotmányos rendjén.

Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése alapján a Jat. rögzíti azt, hogy

- az Alkotmány alapján jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek milyen jogszabályokat alkothatnak,
- mely aktusok tartoznak az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé,
- az egyes állami szerveknek milyen nem jogszabályi aktusok kibocsátására van hatáskörük,
- továbbá kik lehetnek ezeknek az aktusoknak a címzettjei, és azok milyen jogi tartalommal és eljárás során bocsáthatók ki.

A Jat. 51/A. §-a és ez alapján az MNBtv. 60. §-a az MNB elnökét - a jelenleg hatályos jogrend szerint - jegybanki rendelkezés kiadására jogosítja fel. A hirdetmény - mint a jegybanki rendelkezésén kívül álló jogforrási forma - megítélésem szerint a fenti alkotmányos követelményeknek nem felel meg, tartalmát tekintve jegybanki rendelkezésként (sőt jogszabályként!) viselkedik.

Alkotmányjogilag az egyik legfőbb aggályt az jelenti, hogy nincs pontosan megjelölve a normaalkotói hatáskör címzettje („az MNB teszi közzé”), azaz hiányzik a jogalkotói (normaalkotói) autoritás és felelősség a jogforrási rendtől mindenben eltérő, sajátos közzétételi forma mögül.

Az MNB belső szervezeti egységeinek, intézményeinek (pl. a monetáris tanácsnak) nincs jogalkotói (normaalkotói) hatásköre. Bármilyen belső döntéshozatali mechanizmus létezik, kifejezi azt az MNB elnöke teheti közzé jegybanki rendelkezésként - a jövőben rendeletként - a Magyar Közlönyben.

A jogalkotói (normaalkotói) hatáskör hiányában, a hatáskört kijátszva, megkerülve, túllépve, más eljárási rendben és formában kiadott aktusok közjogilag érvénytelenek, azokhoz semmiféle jogi hatás nem fűződik. Az idézett Abh. megoldása is ez volt, az ilyen aktusok alkotmányellenesek, azokhoz joghatás nem fűződik, azoknak semmiféle kötelező ereje nincs.

A jogalkotás rendjének tiszteletben tartása az Alkotmány 2. §-ából levezethető követelmény. A Jat.-ban foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott „pszeudo” normák „könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.” (Abh., ABH 1992, 277.)

Az MNB a jogalkotás alkotmányos rendjének megfelelően köteles teljesíteni feladatait, így a pénzkibocsátással és bevonással kapcsolatos normaalkotást is.

66

Az MNB sok szempontból ellentmondásos normaalkotói hatáskörét ismerte fel az alkotmányozó hatalom a 2002. évi LXI. alkotmánymódosító törvényben, amely egyértelműen jogalkotó szervvé tette a központi bankot, elismerve azt, hogy annak aktusai mindenkit - így az állampolgárokat is - érinthetnek. A jogalkotói hatáskör címzettje az MNB elnöke, aki az MNBtv.-ben meghatározott feladatköreiben bocsáthat ki rendeletet. Egyik ilyen alapvető és kizárólagos feladatkör az MNBtv. 4. § (2) bekezdése értelmében a bankjegy és érme kibocsátása, valamint bevonása. Az MNB rendelet jogforrása az MNB függetlenségét erősítve, lényegében a kormányrendelettel azonos, a két jogforrás között nincs hierarchikus kapcsolat a feladatkörök elválasztása következtében. Az MNB elnökének rendelete csak törvénnyel nem lehet ellentétes, a rendeletet a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

Az Alkotmány e rendelkezései - s erre a határozat is utal - az ügy elbírálásakor még nem voltak hatályban. Különvéleményemben azért tartom fontosnak mégis megemlíteni mindezt, mert az alkotmánymódosítás az elbírált ügy tárgyával szoros összefüggésben van. Az ügyet - a határozattól eltérő indítványértelmezés alapján - szélesebb alkotmányjogi összefüggésben is meg lehetett volna oldani. Az Alkotmány módosítását követően a törvényhozó hatalom feladata az, hogy a Jat. és az MNBtv. rendelkezéseit mielőbb az Alkotmányhoz igazítsa.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

31/2003. (VI. 4.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványok tárgyában - *dr. Kukorelli István és dr. Strausz János* alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

67

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontjainak a „közvetve vagy” szövegrészei alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

A 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontja az alábbi szöveggel marad hatályban:

„16. a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 2. §-ának 31. pontja szerinti műsorszolgáltatók azon főszerkesztői, főszerkesztő-helyettesei, szerkesztői és rovatvezetői, akik a politikai közvélemény alakítására közvetlenül befolyást gyakorolnak,

17. az országos, regionális, megyei és helyi terjesztésű közéleti lapok azon főszerkesztői, főszerkesztő-helyettesei, szerkesztői, olvasószerkesztői, rovatvezetői, valamint főmunkatársai, akik a politikai közvélemény alakítására közvetlenül befolyást gyakorolnak,

18. az arra illetékes hatóság által nyilvántartott, magyar honosságú, legalább országosan elérhető internetes hírszolgáltatók azon főszerkesztői, továbbá hírkiadási joggal felruházott helyettesei, illetőleg megbízottai, akik a politikai közvélemény alakítására közvetlenül befolyást gyakorolnak,”

2. Az Alkotmánybíróság az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontjának egyéb rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 2. § (3) bekezdés 15., 19-20. pontjai és a 2. § (4) bekezdés *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság elutasítja az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény 1. § *e)* pontjával, 2. § (3) bekezdésével, a 2. § (3) bekezdés 16-18. pontjaival és a 18. § (4) bekezdésével összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányuló indítványokat.

5. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely szerint az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg azzal, hogy jogszabályban nem szabályozta valamennyi bíró és ügyész nemzetbiztonsági ellenőrzését, illetve nem írta elő a „III/III-as ügynököknek” a bíróságokról és az ügyészségekről való eltávolítását, elutasítja.

6. Az Alkotmánybíróság az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény egészét támadó indítványt visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Véleményem szerint a jogalkotó az egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről és a Történeti Hivatalról szóló 1994. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: átvilágítási törvény) módosításáról szóló 2000. évi XCIII. törvény megalkotása során nem érvényesítette megfelelően az Alkotmánybíróság 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában foglalt, az Alkotmány 70/A. §-ából fakadó azt a követelményt, amely szerint a törvényhozónak az átvilágítandók körét egységes alkotmányos ismérv alapján kell meghatározni és ezt az egységes mércét következetesen kell érvényesítenie. Alkotmánysértőnek tartom továbbá, hogy az önkéntes átvilágítás lehetőségét a jogalkotó csupán az ügyvédek, a közjegyzők, az egyházi személyek és a kötelezően átvilágítandó személyek körébe nem tartozó sajtómunkatársak számára tartja fenn. Végül, álláspontom szerint, az átvilágítási törvény 2. § (3) bekezdés 16., 17. és 18. pontjaiban, valamint a 2. § (4) bekezdés *b*) pontjában foglalt „közvetve vagy” fordulaton túl a jogbiztonság alkotmányos elvével ellentétes az a törvényi rendelkezés is, amely előírja az „arra illetékes hatóság által nyilvántartott” internetes hírszolgáltatók egyes munkatársainak az átvilágítását [átvilágítási törvény 2. § (3) bekezdés 18. pont].

1. Az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában meghatározta azokat az Alkotmányból fakadó követelményeket, amelyeket a jogalkotónak figyelembe kell vennie akkor, amikor törvényt alkot a célból, hogy a közvélemény számára megismerhetővé váljon, a közhatalmat gyakorlók, illetve a politikai közélet egyes szereplői végeztek-e korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet. E szerint az átvilágítandók körének meghatározása az Országgyűlés mérlegelési körébe tartozó politikai döntés, amely „az átvilágítás mélységét szűkebben és tágabban is meghatározhatja. Az Alkotmányból ez a politikai döntés, azaz az átvilágítandó adatok és személyi kör pontos meghatározása nem vezethető le, hanem egyrészt az a követelmény, hogy az adatok nem tarthatók titokban, de teljeskörűen nem hozhatók nyilvánosságra sem, másrészt, hogy - ha már a politikai döntés megtörtént - az Országgyűlés az átvilágítandó személyi kört és a közérdekű adatokat egységesen a szerint a mérce szerint határozza meg, amellyel - alkotmányos lehetőségei között - az Alkotmány 61. §-a és 59. §-a kölcsönös korlátait meghúzta.” (ABH 1994, 342, 357.)

Az indítványozók által kifogásolt, az átvilágítási törvényt módosító 2000. évi XCIII. törvény az ügynökbírák által végzett átvilágítást a közhatalmat gyakorló személyek körén túl kiterjesztette a sajtó „közvélemény-formáló tisztségeket betöltő” munkatársaira. A jogalkotó dönthet úgy, hogy az átvilágítást csupán a közhatalmat gyakorló személyek körére korlátozza, abban az esetben azonban, ha ezt a kört kitágítja azokkal a személyekkel, akik a politikai közvéleményt formálják, a homogén csoportképző ismérv nem az egyes foglalkozáshoz, hivatáshoz tartozás, hanem a feladatszerű politikai véleményformálás ténye. Ez utóbbi pedig nem csupán a sajtó munkatársainak a sajátja, ahogyan ugyanis az Alkotmánybíróság 1994-ben megállapította: az egyházi testületek, és azok egyes képviselői, az országos köztestületek, vagy például a szakszervezetek vezetői „a politikai közvélemény formálásában bizonyosan szerepet játszanak”. (ABH 1994, 358.) Az egységes alkotmányos ismérv (a politikai közvélemény alakítása) következetes végigvitelével a jogalkotó a 2000. évi XCIII. törvény megalkotása után is adós maradt, mivel önkényesen, az Alkotmány

70/A. § (1) bekezdését sértő módon állapította meg a közhatalmat nem gyakorló, de a politikai közvélemény kialakításában résztvevő, kötelezően átvilágítandó szereplők körét.

2. Az egységes ismerv alkalmazását hiányolom az átvilágítási törvény 18. § (4) bekezdése kapcsán is, amely alapján bármely ügyvéd, közjegyző, egyházi személy, valamint a kötelező átvilágítás alá nem eső sajtómunkatárs - kérelmére - igazolást kaphat arról, hogy a múltban nem végzett az átvilágítási törvény 1. §-ában meghatározott jogállamisággal ellentétes tevékenységet. Az indítványozók szerint e szabály azzal, hogy csupán néhány „közbizalmi hivatást” gyakorló számára teszi lehetővé az önkéntes átvilágítást, sérti az Alkotmány 59. § és 70/A. §-ait. A határozat viszont azzal érvel, hogy az ügyvéd, a közjegyző és az egyházi személyek esetében a titoktartási kötelezettség indokolja e kivételes szabályt, a kötelezően nem ellenőrizendő újságírók esetében pedig az átvilágítandó személyi körrel kapcsolatos jogalkalmazási viták elkerülése.

Úgy vélem, az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett volna lennie a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatára, amely a személyes adatok védelmének jogát, annak aktív oldalára tekintettel, információs önrendelkezési jogként értelmezi, amelynek „az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról”. (ABH 1991, 40, 42.) A 60/1994. (XII. 24.) AB határozatból következően minden olyan közhatalmat nem gyakorló, a politikai közéletben részt nem vevő, a politikai közvéleményt feladatyszerűen nem alakító személy arra vonatkozó adata, hogy korábban a jogállamisággal ellentétes tevékenységet folytatott, személyes adatnak minősül.

Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelmének joga és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció-tilalom együttes értelmezése azt követeli meg, hogy az alapjogi teszt alapján elkerülhetetlenül szükséges legyen az önkéntes átvilágítás lehetőségének a fent említett személyek körére szűkítése. Álláspontom szerint a határozatban említett titoktartási kötelezettség és a jogalkalmazási viták elkerülésének érve nem minősíthető olyan célnak, amely másként el nem érhető, csak az információs önrendelkezési jog bizonyos személyi kör számára történő biztosításával. Mindezek alapján a jogalkotó akkor járt volna el az Alkotmány 59. §-ának és 70/A. §-ának megfelelően, ha minden olyan személy számára biztosította volna az önkéntes átvilágítás lehetőségét, aki nem minősül közhatalmat gyakorló, illetve a politikai közéletben részt vevő személynek, illetve alkotmányosan akkor szűkítheti az önkéntes átvilágításra jogosult személyek körét, ha bizonyítja, hogy az valamely másként el nem érhető alkotmányos cél elérése érdekében elkerülhetetlenül szükséges.

3. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jogbiztonság alkotmányos követelményére tekintettel meg kellett volna semmisítenie az átvilágítási törvény 2. § (4) bekezdés *b)* pontját. Az átvilágítási törvényt módosító 2000. évi XCIII. törvény átvilágítani rendeli a nyomtatott sajtó, a rádió és televízió, továbbá az internetes hírszolgáltatók politikai közvélemény alakítására közvetve vagy közvetlenül befolyást gyakorló főmunkatársait. Egyetértek a határozattal abban, hogy alkotmányos sértő a politikai közvéleményre csupán közvetetten befolyást gyakorló sajtómunkatársak kötelező ellenőrzése. Véleményem szerint azonban - ugyanezen okból - megsemmisítendő lett volna az átvilágítási törvény 2. § (4) bekezdés *b)* pontjának „közvetve vagy” fordulata is. Az átvilágítási törvény 2. § (4) bekezdés *b)* pontja azonban nem csak emiatt aggályos. A *b)* pontban foglalt értelmező rendelkezés által sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét, hogy a „befolyás gyakorlása” kife-

jezés magyarázatául megismétli a törvényszövegben már szereplő kritériumot, a politikai közvélemény formálására közvetve vagy közvetlenül alkalmas tájékoztatást.

Az Alkotmánybíróságnak végül figyelemmel kellett volna lennie arra, hogy az átvilágítási törvény 2. § 18. pontjának „az arra illetékes hatóság által nyilvántartott” fordulata alkalmazhatatlan és végrehajthatatlan, ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság lényeges elemét alkotó jogbiztonságot. A sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: sajtótörvény) 12. § (2) bekezdése alapján az időszaki lap előállítása és nyilvános közlése bejelentési kötelezettség alá esik. A sajtótörvény időszaki lap fogalmát meghatározó 20. § *f*) bekezdése nem rendelkezik az online megjelenő hírlapokról, ezért az elektronikus lapok, legyenek bár csak elektronikus formában megjelenők vagy nyomtatott formában közismert, de elektronikus formában is létező lapok, nem egységesek abban, hogy önmagukat - a sajtójog szabályainak megfelelően - időszaki lapnak tekintik-e. Ezért a ma Magyarországon működő egyes online hírlapok közül néhány időszaki lapként vetette magát nyilvántartásba, a többi viszont ilyen bejelentés nélkül működik. Minthogy az elektronikus formában megjelenő hírportálok nyilvántartásba vételére vonatkozó szabályok hiányoznak a magyar jogrendszerből, az átvilágítási törvény 2. § (3) bekezdés 18. pontjának „az arra illetékes hatóság által nyilvántartott” fordulata alkalmazhatatlan.

497/B/2002. AB végzés

Az Alkotmánybíróság állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában - *dr. Holló András, dr. Kukorelli István és dr. Tersztyánszkyne dr. Vasadi Éva* alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a gyorsforgalmi úthálózat tízéves fejlesztési programjának megvalósításáról szóló 2117/1999. (V. 26.) Korm. határozat 3.2. és 3.3. pontja alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben jelentős alkotmányossági kérdésben kellett állást foglalnia. Az is mutatja ezt, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 31. §-a alapján háromtagú tanács hatáskörébe tartozó ügyben a teljes ülés hozott határozatot.

I.

Az ügyben megválaszolandó kérdések feltárása érdekében szükséges az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány részletes ismertetése.

1. A Fővárosi Bíróság bírója a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság közigazgatási határozatának felülvizsgálatára irányuló perben felfüggesztette az eljárást, és az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte, mert alkotmányellenesnek tartotta a gyorsforgalmi úthálózat tízéves fejlesztési programjának megvalósításáról szóló 2117/1999. (V. 26.) Korm. határozat (a továbbiakban: Kormányhatározat) két rendelkezését.

A támadott Kormányhatározatban a Kormány úgy rendelkezett, hogy a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztési programjának teljesítéséhez szükséges pénzügyi koordinációt a magyar állam tulajdonában álló Magyar Fejlesztési Bank Rt. végezze. A Kormány kimondta, hogy a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztését a Nemzeti Autópálya Rt.-nek kell végrehajtania, amelyet az MFB Rt. saját forrásaiból kell megalapítani.

A Nemzeti Autópálya Rt. a végrehajtandó feladatok megvalósítása (gyorsforgalmi utak építése) érdekében szerződést kötött a Magyar Autópálya-építő Konzorciummal. A szerződésből eredő fizetési kötelezettségének teljesítését a Nemzeti Autópálya Rt. részben az MFB Rt. által tőkeemelés útján biztosított forrásokból, részben hitelfelvétellel biztosította.

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.310/14/2001. számú határozatában úgy foglalt állást, hogy a Nemzeti Autópálya Rt. beszerzései nem tartoznak a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Közbeszerzési törvény) hatálya alá.

A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatával szemben az I. rendű felperes keresetet nyújtott be a Fővárosi Bírósághoz, amelyben azt kérte, hogy a bíróság változtassa meg a sérelmezett határozatot, és mondja ki, hogy a Nemzeti Autópálya Rt. megsértette a Közbeszerzési törvényt.

A Fővárosi Bíróság az eljárást felfüggesztő és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező végzésében részletesen indokolta, miért tartja alkotmányosértőnek a Kormányhatározat támadott rendelkezéseit. A bíróság megítélése szerint - jogértelmezéstől függően - a Kormányhatározatnak vagy a 3.2. pont utolsó mondata, vagy a 3.3. pontja ellentétes az Alkotmánnyal.

2. A Kormányhatározatnak az Alkotmánybíróság jelen határozatában már idézett 3.3. pontjával kapcsolatban a Fővárosi Bíróságnak arról kell állást foglalnia, hogy ezzel a rendelkezéssel a Kormány átadta-e a gyorsforgalmi utak fejlesztésének állami feladatát a Nemzeti Autópálya Rt.-nek. Ha igen, akkor a Közbeszerzési törvény hatálya alá nem tartozó szervezet használta fel az MFB Rt. által biztosított forrásokat, és így a Közbeszerzési törvény sérelme nem állapítható meg. Ugyanakkor ez esetben - a Fővárosi Bíróság álláspontja szerint - a Kormányhatározat 3.3. pontja ellentétes a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 33. § *b)* pontjával, valamint 9/B. § (1) bekezdésével amely kimondja: „Az állam a kizárólagos tulajdonát képező, az országos közúthálózatba tartozó autópályák, autóutak - illetőleg azok egyes szakaszai - és a műtárgyaik üzemeltetése és karbantartása (a továbbiakban együtt: működtetés) céljából költségvetési szervet alapíthat, vagy e célra olyan gazdálkodó szervezetet hozhat létre, amelyben többségi részesedéssel, szavazati joggal vagy tartós kisebbségi állami tulajdoni részesedés esetén szavazatelsőbbbségi részvénnyel rendelkezik, vagy a működtetést koncesszióba adhatja.”

A Fővárosi Bíróság álláspontja szerint a Nemzeti Autópálya Rt. egyik feltételnek sem felel meg, mivel sem az alapításkor, sem a szerződéskötéskor nem volt többségi állami tulajdonban. Ezért a Fővárosi Bíróság kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Kormányhatározat támadott 3.3. pontja sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a Kormány határozata törvénnyel nem lehet ellentétes.

3. A Fővárosi Bíróság álláspontja szerint a Kormányhatározat 3.3. pontja csak abban az esetben tekinthető alkotmányosnak, ha azt úgy értelmezzük, hogy az autópálya-építés mint állami feladat az államnál maradt, és az állam mint a Nemzeti Autópálya Rt. tulajdonosának egyszemélyi részvényese adott utasítást az állami feladat végrehajtásához szükséges források megteremtésére, valamint a beszerzés technikai feltételeinek lebonyolítására. Ebből a Fővárosi Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az autópálya-építés beruházásai állami építési beruházásnak minősülnek, és a Közbeszerzési törvény 1. § *a)* pontja alá tartoznak. Így viszont - érvel a Fővárosi Bíróság - a Kormányhatározat 3.2. pontjának utolsó mondatát kell alkotmányosértőnek tekinteni, mert - jogértelmezéstől függően - vagy a Közbeszerzési törvény vagy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Államháztartási törvény) rendelkezéseibe ütközik.

3.1. A Közbeszerzési törvény 1. § *a)-d)* pontjai alapján - egyebek mellett - a következő szervek közbeszerzései tartoznak a törvény hatálya alá:

„*a)* az állam, a helyi önkormányzat, a kisebbségi települési önkormányzat, az országos, illetve a helyi kisebbségi önkormányzat, a települési önkormányzatok társulása, a központi, a helyi önkormányzati, az országos, illetve a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv, a megyei, illetőleg a regionális fejlesztési tanács, az elkülönített állami pénzalap kezelője, a társadalombiztosítás igazgatási szerve;

b) a köztisztület és a köztisztületi költségvetési szerv, valamint a közalapítvány;

c) az a)-b) pontban meghatározott szervezet által vagy részvételével a vagyon egyharmadát meghaladó hozzájárulásával létrehozott, illetve a beszerzés megkezdésének időpontjában ilyen feltételekkel működő alapítvány, társadalmi szervezet, illetőleg az olyan közhasznú társaság, biztosító egyesület, víziközmű-társulat, ideértve ezek jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységét is, amely felett az a)-b) pontban meghatározott szervezet a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény (a továbbiakban: Tpt.) szerinti irányítási jogokat gyakorol;

d) a támogatásban részesített - az a)-c) pont hatálya alá nem tartozó - szervezet a támogatásból megvalósított beszerzés tekintetében, illetőleg a kezességvállalás értékétől függetlenül az a szervezet, melynek fizetési kötelezettségéért a Kormány az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) alapján kezességet vállalt és az erről szóló határozatban az így szerzett pénzforrásból történő beszerzésekre e törvény szabályait rendelte alkalmazni.”

A Kormányhatározat 3.2. pontjának utolsó mondata alapján az állami autópálya-építéssel összefüggő „adósságszolgáltatból származó fizetési kötelezettségekért a Kormány kezességet vállalt akként, hogy az erről szóló határozataiban az így szerzett pénzforrásból történő beszerzésekre a [Közbeszerzési törvény] rendelkezéseit nem rendeli alkalmazni.”

A Fővárosi Bíróság álláspontja szerint a Közbeszerzési törvény 1. § d) pontja arra nem hatalmazta fel a Kormányt, hogy a törvény 1. § a) pontja alá tartozó beszerzést kivonjon a törvény hatálya alól. Ezért a Kormányhatározat idézett rendelkezése törvényellenes, s így sérti az Alkotmány 35. § (2) bekezdését.

3.2. A Kormányhatározat alkotmánykonform értelmezése érdekében a Fővárosi Bíróság megvizsgálta azt a jogértelmezési lehetőséget is, hogy a Kormány a Közbeszerzési törvény 1. § d) pontja alapján az egyébként a törvény hatálya alá nem tartozó beszerzéssel kapcsolatban erősítette meg, hogy arra nem rendeli alkalmazni a törvény szabályait.

Ez esetben a Kormányhatározat 3.2. pontjának utolsó mondata az Államháztartási törvényvel kerül ellentétbe, amely kimondja:

„42. § (1) A Kormány a költségvetési törvényben meghatározott célokra, illetve mértékben történő kezességvállalásról nyilvános határozatban dönt. Ebben rögzíti a kezességvállalás indokát, annak mértékét vagy összegét, feltételeit, a hitelfelvevőt, a fizetésre kötelezettet, illetve a kezesség típusát, a típus megválasztásának indokát.

(2) A Kormány a kezességvállalásról szóló határozatában a kezesség körülményeinek figyelembevételével, beváltásának valószínűségére tekintettel rendelkezik arról, hogy a kezesség útján szerzett pénzeszközökből végrehajtott beszerzésekre a közbeszerzésekről szóló törvény szabályait kell-e alkalmazni.”

A Fővárosi Bíróság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált esetben a Kormány kezességvállalása lényegében halasztott fizetési kötelezettségnek tekinthető, s a Kormányhatározatban foglaltak nem felelnek meg az Államháztartási törvény 42. § (2) bekezdésében foglalt mérlegelési szempontoknak. Ebből következően a Kormányhatározat rendelkezése ezen jogértelmezés alapján is törvényt sértő, s így az Alkotmány 35. § (2) bekezdésébe ütközik.

Összességében a Fővárosi Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kormányhatározatnak nincs olyan alkotmánykonform értelmezése, amely alapján vagy a 3.2. vagy a 3.3.

pontja ne ütközne a Közbeszerzési törvény, illetve az Államháztartási törvény előírásaiba. Ezért a Fővárosi Bíróság - vagylagosan - indítványozta a támadott szabályok megsemmisítését.

II.

1. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában úgy ítélte meg, hogy a vizsgált Kormányhatározat nem minősül a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) szerinti állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó normatív határozatnak, hanem egyedi határozat, amelynek vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. Az Abtv. 1. § b) pontja alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei alkotmányellenességének utólagos vizsgálata.

A Jat. határozza meg azt, hogy az állam mely aktusai normatívak, és azok közül melyek tekintendők jogszabálynak és melyek azok, amelyek az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. A Jat. 46. §-a kimondja:

„(1) Az Országgyűlés, a Kormány, a kormánybizottságok, az önkormányzatok és az önkormányzatok szervei határozatban szabályozzák az általuk irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítják meg a feladatkörükbe tartozó terveket.

„(2) E rendelkezés nem érinti az (1) bekezdésben felsorolt szervezetek az egyedi határozat meghozatalára vonatkozó jogát.”

Tehát a Jat. alapján a Kormány jogosult az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő, normatív tartalmú határozatok, valamint egyedi határozatok meghozatalára. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő, normatív tartalmú határozatok felülvizsgálata tartozik.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint önmagában az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó. Előfordulhat ugyanis, hogy egy határozatban normatív és nem normatív rendelkezések is találhatóak. [52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407, 408.; 60/1992. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1992, 275, 279.; 337/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 1033, 1036.; 3/1996. (II. 23.) AB végzés, ABH 1996, 361, 363.; 227/B/1999. AB végzés, ABH 1999, 932, 933.]

Álláspontom szerint sem a Jat., sem az Alkotmánybíróságnak a Jat. 46. §-ában felsorolt szervek határozatainak normativitásával összefüggő gyakorlata nem tartalmaz általános és elvi szempontokat a normatív és az egyedi aktusok elhatárolására. Az Alkotmánybíróság a legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti, tartalmi vizsgálata alapján állapította meg, hogy a határozat, illetve annak egyes rendelkezései a Jat. szerinti normatív vagy konkrét aktusnak, illetve rendelkezésnek minősülnek-e.

2. Jelen esetben - az indítvány alapján - a határozat két támadott rendelkezésének normativitásáról kellett állást foglalni.

A Kormányhatározat 3.2. pontjának utolsó mondata megítélésem szerint normatív rendelkezést tartalmaz. A Kormány azt mondta ki, hogy bizonyos fizetési kötelezettségeiért úgy vállal kezességet, hogy a kezességről szóló későbbi határozataiban az így szerzett pénzforgásokból történő beszerzésekre a Közbeszerzési törvény szabályait „nem rendeli alkalmazni”. A Kormány ezzel a rendelkezéssel a jövőre nézve, jövőbeli, ismeretlen tartalmú jogügyletek és részben nyitott címzetti kör (a jövőbeli beszerzések alanyainak köre) vonatkozásában zárta ki a Közbeszerzési törvény alkalmazását. Tehát nem a Közbeszerzési törvény 1. § d) pontjában említett lehetőségről van szó, amely konkrét beszerzéshez kapcsolódó, igazoltan az Államháztartási törvény alapján vállalt kezességről rendelkezik, valamint arról, hogy a Kormány a törvénynek az e beszerzésre vonatkozó alkalmazásáról vagy az alkalmazás mellőzéséről dönthet határozatban.

Hangsúlyozom, hogy a 3.2. pont utolsó mondatának alkotmányossági vizsgálata során nem szükséges arról állást foglalni, hogy általában a gyorsforgalmi utak fejlesztése körébe tartozó beszerzések, illetve a jelen ügy alapját képező beszerzés a Közbeszerzési törvény hatálya alá tartozik-e. Ha igen, akkor a 3.2. pont utolsó mondata a Közbeszerzési törvény 1. § a) pontjával ellentétes. Ha nem, akkor a törvény 1. § d) pontjába ütközik.

Összegezve: 1. a Kormányhatározat 3.2. pontjának utolsó mondata normatív tartalmú, ezért annak vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak van hatásköre; 2. a vizsgált szabály ellentétben áll a Közbeszerzési törvény 1. §-ával, mert az a), illetve a d) pontban meghatározottakkal ellentétesen, módosítja a törvény tárgyi hatályát. Ezért az Alkotmánybíróságnak a Kormányhatározat 3.2. pontjának utolsó mondatát az Alkotmány 35. § (2) bekezdése alapján meg kellett volna semmisítenie.

3. A Fővárosi Bíróság bírāja az előtte folyó eljárást felfüggesztő és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező végzésében vagylagosan indítványozta a 3.2. pont utolsó mondatának, illetve 3.3. pontjának megsemmisítését, és kérelme „elsődlegesen” a 3.2. pont utolsó mondatának megsemmisítésére irányult. Ebből következően a 3.3. pont alkotmányosságáról - a 3.2. pont utolsó mondata alkotmányellenességének megállapítása után - nem szükséges döntenie.

4. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy állást foglaljon az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott konkrét normakontroll-indítvány kiindulási pontjául szolgáló peres eljárásban felmerült jogértelmezési kérdésekben. Az Alkotmánybíróság nem jogosult arra sem, hogy a közbeszerzési ügyben érintett jogalanyok viszonyait és jogügyleteit értékelje, a közbeszerzési ügyben hozott határozatokat felülbírálja.

Megjegyezni kívánom ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság jelen határozatának (amely a Kormányhatározatot egyedi aktusnak, a két támadott rendelkezést egyedi rendelkezésnek minősítette) lényeges következménye, hogy a Fővárosi Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Kormányhatározat nem sorolható az alkalmazandó normák körébe, mivel nem norma. A Fővárosi Bíróságnak kell mérlegelnie, hogy az általa törvénytörőnek tartott Kormányhatározatot mint egyedi közigazgatási határozatot figyelmen kívül hagyva vagy annak törvénytörő voltát kifejezetten megállapítva hozza-e meg ítéletét az ügyben.

5. Az Alkotmánybíróság által most elbírált ügyben is megjelent az az alkotmányossági probléma, hogy egyes közigazgatási határozatok fölött sem törvényességi, sem alkotmányossági kontroll nincs. Az Alkotmánybíróság a Kormányhatározatot egyedi aktusnak minősítette, így alkotmánybírósági normakontrollra nem kerülhetett sor. A Kormányhatá-

rozat mindazonáltal nem tartozik az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szerinti államigazgatási ügyben hozott határozatok közé sem, ezért - kifejezett törvényi rendelkezés hiányában - az egyedi közigazgatási aktus önálló bírósági felülvizsgálatára sem volt lehetőség. Ennek az alkotmányossági problémának a feltárása és megoldása azonban meghaladja ennek az alkotmánybírósági eljárásnak a kereteit.

Budapest, 2003. június 30.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

65/2003. (XII. 18.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában - *dr. Bihari Mihály, dr. Czúcz Ottó, dr. Harmathy Attila, dr. Kukorelli István és dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta az alábbi

határozatot:

77

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (2) bekezdés *g)* pontja, továbbá 38. § (1) bekezdésének „vagy az őrizetbe vett személy érdeke (ittasság vagy más okból ön- vagy közveszélyes állapotban van)” szövegrésze alkotmányellenes, ezért azokat a határozat kihirdetésének napjával megsemmisíti.

A 38. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„38. § (1) A Rendőrség az előállított személyt 24 óra időtartamra jogosult közbiztonsági őrizetbe venni, ha az őrizetbe vételt a személyazonosság megállapítása szükségessé teszi. Az őrizet időtartamába az előállítás ideje beszámít.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 22. § (3) bekezdés „ , indokolt esetben közbiztonsági őrizetbe vehető” szövegrésze, valamint 41. §-a alkotmányellenes, ezért azokat a határozat kihirdetésének napjával megsemmisíti.

A 22. § (3) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„22. § (3) Ittas személy kijózanító állomásra szállításáról külön jogszabály rendelkezik. Ittas személy akkor szállítható a lakására, ha nincs orvosi ellátást igénylő sérülése, lakása a rendőri szerv illetékességi területén van, és felügyelete nagykorú hozzátartozó által megoldható. A szállítás költségeit meg kell téríttetni, ha az önhibából eredő ittaság miatt vált szükségessé. Egyéb okból önkívületben lévő személy egészségügyi intézetbe történő szállításáról lehetőleg orvos (mentő) helyszínre hívásával kell gondoskodni.”

3. Az Alkotmánybíróság a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 19. § (1) bekezdésének második mondata, 33. § (2) bekezdésének *b)* pontja, valamint 38. § (1) bekezdésének a megsemmisítéssel nem érintett további szövegrésze, és a 38. § (2) bekezdés „vagy elrejtőzésétől alapos okkal tartani kell” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (4) bekezdés „kérelmére” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részével és indokolásával is egyetértek, azonban a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: rendőrségi törvény) 38. § (1) bekezdését nem csupán annyiban tartom alkotmányellenesnek, hogy az a személyes szabadságot szükségtelenül korlátozó módon teszi lehetővé az előállított ittas, illetőleg más okból ön- vagy közveszélyes állapotban lévő személy közbiztonsági őrizetének elrendelését. Véleményem

szerint alkotmányellenes az is, hogy a rendőrség a személyazonosság megállapítása érdekében huszonnégy órán keresztül korlátozhatja a személyi szabadság alapját.

Az előállítás alkalmazása a személyazonosság megállapítása érdekében a rendőrség hatósági tevékenységének eredményes ellátásához szükséges lehet. A személyi szabadság korlátozásának szükségességét én sem vitatom. Ahogyan azonban arra az Alkotmánybíróság jelen határozatában is felhívta a figyelmet, az alapjog-korlátozás arányosságának vizsgálatakor „meghatározó jelentőségű a szabadságelvonás időtartamának mértéke, annak indokltsága, a szabadságelvonással érintett személy megfelelő körülményeinek és az őt illető jogok gyakorlásának biztosítása, valamint a jogtalan szabadságelvonás esetére nyújtott jogorvoslati jog és egyéb jogkövetkezmények meghatározása és azok megfelelősége”.

1. A szabadságelvonás időtartamának mértéke

A rendőrségi törvény 33. § (2) bekezdésének *a)* pontja alapján a rendőr a közbiztonság érdekében a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja. A rendőrség a személyi szabadságot az előállítással csak a szükséges ideig, de legfeljebb nyolc órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal, négy órával meghosszabbíthatja. [33. § (3) bekezdés] Az előállításból - ezt követően - közbiztonsági őrizet lehet, ha az őrizetbe vételt a személyazonosság megállapítása szükségessé teszi, s ez további tizenkét órás fogva tartást is jelenthet. [38. § (1) bekezdés]

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 37. § (1) bekezdése előírja, hogy az előállítás végrehajtását mellőzni kell, ha az intézkedés alá vont személy az előállítás közben megfelelően igazolja magát, vagy személyazonosságát a rendőr megállapította, ellene bűncselekmény gyanúja nem merült fel, vele szemben kényszerítő eszköz alkalmazására nem került sor. Mellőzhető az előállítás, ha az igazoltatott személy személyazonossága más, egyszerűbb módon tisztázható. Ezek a rendeleti szabályok azonban nem teszik a rendőrségi törvény 38. § (1) bekezdését alkotmányossá.

Álláspontom szerint, a rendőrségi törvény a személyazonosság megállapítására az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul hosszú időt, huszonnégy órát biztosít. Amennyiben az előállítás maximális időtartama (tizenkét óra) alatt a rendőrség nem állapítja meg az érintett személyazonosságát, akkor abból az előállítottra további, a szabadságelvonással járó hátrányok nem származhatnak. A 38. § (1) bekezdésben a közbiztonsági őrizetbe vétel elrendelésére biztosított lehetőség egyfajta kényelmi szabály, amely nem ösztönzi a hatóságot az előállított személyazonosságának mielőbbi megállapítására. Más megítélés alá esett volna, ha a rendőrségi törvény támadott rendelkezése kizárólag rendkívüli esetekben, így például a személyazonosság megállapítását akadályozó, illetve az abban való közreműködést megtagadó személy esetében tette volna lehetővé a közbiztonsági őrizetbe vételt.

2. A szabadságelvonás indokltsága

Az Alkotmánybíróság a 13/2003. (IV. 9.) AB határozatában a közterület-felügyelő feltartóztatási jogának alkotmányosságát vizsgálta. Feljelentés megtétele vagy egyéb jogszerű intézkedés céljából a közterület-felügyelő az érintettet a személyazonosság megállapítása céljából igazoltathatja. [A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 15. § (1) és (2) bekezdés.] Az Alkotmánybíróság nem találta a személyi szabadságot szükségtelenül és

aránytalanul sértőnek e rendelkezéseket, mert „az igazoltatás alá vont személyek - a közterület-felügyelet feladatköréhez tartozó - jogsértő magatartást tanúsítottak (szabálysértést követtek el, hatósági határozatban foglalt kötelezettséget megszegtek) vagy ilyen tevékenységgel összefüggésbe hozhatók (tanú). Vagyis a személyi kör jogilag behatárolható, valamilyen jogi eljáráshoz kapcsolható”. (ABK 2003. április, 201, 205.)

A rendőrségi törvény 29. §-a, 33. §-a és 38. §-a alapján (ahogyan azt a törvényjavaslat miniszteri indokolása is megállapítja) az igazoltatás célja a személyazonosság megállapítása, vagyis a rendőrség - tetszése szerint - bárkit feltartóztathat és igazoltathat. Az igazoltatás alá vont személyek köre tehát - szemben a közterület-felügyelő által feltartóztatható személyek körével - jogilag nem behatárolható, a rendőri intézkedés alanya bárki lehet. A rendőrségi törvény nem kívánja meg, hogy az igazoltatás, a személyazonosság megállapítása valamilyen jogsértő magatartáshoz legyen kapcsolható.

Az igazoltatás eredménytelensége pedig önmagában is rendőri intézkedést vonhat maga után. A rendőr ugyanis a személyazonosság megállapítása céljából az igazoltatottat feltartóztathatja, előállíthatja, ezt követően pedig közbiztonsági őrizetbe veheti.

Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak a rendőrségi törvény 38. § (1) bekezdésére vonatkozó normakontroll eljárásban a szabadságelvonás (a közbiztonsági őrizet) indokoltságát is vizsgálnia kellett volna, vagyis azt, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés - a rendőrségi törvény 29. és a 33. §-aira tekintettel - nem korlátozza-e aránytalanul a személyi szabadságot.

Összefoglalva, álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania, hogy a rendőrségi törvény 38. § (1) bekezdése teljes egészében alkotmányértő.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

5/2004. (III. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján - *dr. Bihari Mihály* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Holló András* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 116/2003. (IX. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.²

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

1. Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, álláspontom szerint jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak az Országos Választási Bizottság (OVB) 116/2003. (IX. 18.) OVB határozatát meg kellett volna semmisítenie és az OVB-t új eljárásra kellett volna utasítania. Az Alkotmánybíróság, állandó gyakorlata szerint, a kifogás keretei között alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban azt vizsgálja, hogy az OVB az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el a hitelesítési eljárásban.

Megítélésem szerint az országos népszavazásra bocsátandó kérdésnek az Alkotmánybíróság olyan értelmezést ad, amely a kérdésből nem feltétlenül következik. A határozat a jogalkotói egyértelműség irányából lényegében lefordítja a kérdést és arra törekszik, hogy elhelyezze azt az alkotmányos rendszerben. Felfogásom szerint a népszavazási eljárás során - bár a kérdést értelemszerűen minden közreműködő szerv értelmezi - annak lényeges tartalmához egyetlen döntéshozó szerv sem nyúlhat, a szavazólapon is ugyanannak a kérdésnek kell szerepelnie, amit kezdeményezői megfogalmaztak.

2. A Magyarországra kötelező nemzetközi jogi normák közül - jelen ügyben - az Alkotmánybíróságnak mindeneke előtt a kifogást tevő által hivatkozott, a 2002. évi III. törvény által kihirdetett, az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt állampolgárságról szóló Európai Egyezményt (a továbbiakban: Egyezmény) kellett vizsgálnia.

Az Egyezmény 3. Cikk 1. pontja alapján minden állam saját joga szerint határozza meg, kik az állampolgárai, az állampolgársággal kapcsolatos szabályok megalkotása ugyanis az állami szuverenitás egyik fontos megnyilvánulása. Az egyén és az állam közötti legfőbb jogi kapcsolat az állampolgárság, amely az Egyezmény alkalmazásában valamely személy és egy állam közötti olyan jogi kötelék, amely nem utal a személy etnikai származására. [2. Cikk a) pont] E definíció az Európa Tanács által az Egyezményhez fűzött kommentár szerint a Nemzetközi Bíróságnak a Nottebohm-ügyben született ítéletét veszi alapul, amely szerint „az állampolgárság egy jogi kapcsolat, amelynek alapja egy tényleges társadalmi kötődés, egy valódi, az életmódhoz, az érdekekhez és az érzelmekhez kötődő kapcsolat, amelyhez

² Az OVB határozata a Magyarok Világszövetsége népszavazási kezdeményezését hagyta jóvá a következő kérdésben: *"Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással - kérelmére - magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti "Magyar igazolvánnyal" vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?"*

kölcsönös jogok és kötelezettségek járulnak. Azt mondhatnánk, jogi kifejeződése annak a ténynek, hogy az egyén, amely ezt az állampolgárságot [...] megszerzi, valójában szorosabban kapcsolódik az állampolgársága szerinti állam népéhez, mint bármely más államéhoz”. (ICJ Reports, 1955, 23.)

Az Egyezmény 5. Cikk 1. pontja alapján a részes államok állampolgárságra vonatkozó szabályai nem tartalmazhatnak megkülönböztetést, vagy nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, amely kimeríti - többek között - a nemzeti vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt. A kommentár az 1993. évi XXXI. törvény által kihirdetett, Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 14. Cikkére utalva hangsúlyozza, hogy nem mindenfajta megkülönböztetés ellentétes az Egyezmény 5. Cikk 1. pontjával. Nem sérül az Egyezmény 5. Cikk 1. pontjában foglalt diszkriminációtilalom, ha a különbségtétel alapja valamely ésszerű és objektív ok, illetve nem egyezményesértő az indokolt, nem önkényes kedvezőbb bánásmód.

A kommentár is megengedi tehát, hogy a részes államok más államok polgárait kedvezőbb feltételek mellett honosítsák, vagyis kedvezőbb bánásmódban részesítsék az állampolgárság elnyerésekor, ha annak ésszerű indoka van. Ésszerűnek minősül a kommentár alapján az, ha a részes állam a kedvezményes honosításhoz a nemzeti nyelv ismeretét követeli meg, ha születési helyhez köti az állampolgárság könnyített megszerzését, illetve, ha kedvezményesen honosítja az állampolgárának leszármazottját. A részes államok kedvezményesen honosíthatják más állam polgárait, így például az Európai Unió tagállamai rövidebb tartózkodási időt követelhetnek meg az uniós tagállamok állampolgárainak honosításakor, ez - fogalmaz a kommentár - állampolgárság alapján történő kedvezőbb bánásmódot jelent. Látható, hogy a kommentárban említett példák objektív jogi tények - ez jellemzi a konkrét nemzeti megoldásokat is - amelyekhez képest az európai gyakorlatban eddig alig ismert szubjektív alapú kedvezmény lenne a kérdésben szereplő nyilatkozattételhez kötött honosítási jogcím.

3. A határozat szerint „[a]z állampolgárság honosítással való megszerzésének a kérdésben szereplő, tervezett új esete az Szátv. és az Ápt. szabályaira épül”. Álláspontom szerint azonban ez a konkrét kérdésből nem következik.

Ahogy az 52/1997. (X. 14.) AB határozat is hangsúlyozta, a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll. Ez azt jelenti, hogy az eredményes ügydöntő népszavazás olyan eszköz a választópolgárok számára, amelynek segítségével elvonhatják a döntés jogát a törvényhozóktól, az Országgyűlés ugyanis az adott népszavazási kérdés tekintetében „végrehajtói szerepbe kerül”. [Lásd: 50/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 359, 381.] A népszavazást kezdeményezők az Alkotmány, a Ve. és az Nsztv. vonatkozó rendelkezéseinek a keretei között jogosultak olyan kérdés megfogalmazására, amelynek célja vagy eredménye valamely új törvény megalkotása, illetve hatályban lévő jogszabály módosítása, hatályon kívül helyezése.

Az Ápt. a nem magyar állampolgárok honosítását a következő feltételekhez köti: nyolc év folyamatos magyarországi helyben lakás, büntetlen előélet, a kérelmező ellen magyar bíróság előtt nincs büntetőeljárás folyamatban, a magyarországi megélhetés és lakóhely biztosított, a honosítás a Magyar Köztársaság érdekeit nem sérti, valamint alkotmányos alapismerteti vizsga letétele, illetve az az alóli mentesség igazolása. [4. § (1) bekezdés] Az Ápt. 4. § (3) bekezdése alapján kérelmére, kedvezményesen honosítható az a magát magyar nemze-

tiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésekor legalább egy éve Magyarországon lakik, és felmenője magyar állampolgár volt. A kedvezmény csupán a magyarországi helyben lakás idejére vonatkozik, minden egyéb tekintetben az általános feltételeknek kell megfelelnie a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár honosítandónak, aki - ez objektív jogi tény - magyar állampolgár leszármazottja.

Az Ápt. alapján tehát az állampolgárság ténylegességének (effektivitás elve) legfőbb kritériuma a lakóhely, a népszavazásra bocsátandó kérdés viszont a nem Magyarországon lakó, de a magát magyar nemzetiségűnek valló, és a magyar nemzetiségét a kérdésben megállapított módon igazoló nem magyar állampolgárságú személyek csak és kizárólag magyar nemzetiségükre tekintettel történő kedvezményes honosítását célozza. Következésképp nem állíthatjuk, hogy a konkrét kérdés az Ápt. szabályaira épül.

Véleményem szerint a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy bizonyos esetekben tovább könnyítsen az állampolgárság megszerzésének feltételein, és a jelenlegi szabályokhoz képest egyszerűsítse az állampolgárság megszerzését úgy, hogy a fent felsorolt objektív feltételek némelyike alól mentességet biztosít. Ez azonban nem sértheti az Alkotmányt és a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeket, továbbá nem eredményezheti azt, hogy a jogalkotó mentességet biztosít a személyek egy meghatározott köre számára az állampolgárság megszerzésének valamennyi objektív feltétele alól. [Az Ápt. alapján jelenleg két objektív honosítási feltétel megléte alól még a legkedvezményezettebb esetben sem adhat felmentést a köztársasági elnök: nevezetesen a honosítás a Magyar Köztársaság érdekeit ne sértse (egyénenkénti nemzetbiztonsági szempont), továbbá a magyar jog szerint a kérelmező büntetlen előéletű legyen és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás ne legyen folyamatban.]

A jelen ügyben vizsgált népszavazásra bocsátandó kérdés - értelmezésem szerint - bár utal a kérelemre történő kedvezményes honosításra, kizárólag egy feltételhez kötné azt: a magyar nemzetiség meghatározott módon történő igazolásához. A konkrét kérdés alapján ez az igazolás történhet az Szátv. 19. §-a szerinti „Magyar igazolvánnyal” vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon. Az Szátv. 19. §-a alapján „Magyar igazolványt” a Magyar Köztársasággal szomszédos államokban állandó lakóhellyel rendelkező, nem magyar állampolgárságú, magát magyar nemzetiségűnek valló személy kérhet (kivéve az Ausztriában élő személyt), ha tud magyar nyelven vagy a lakóhelye szerinti állam magyar nemzetiségűnek valló személyként tartja nyilván, ha az ezen állam területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet nyilvántartott tagja, vagy a lakóhely szerinti állam területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségűként tartják számon. A „Magyar igazolvány” az Szátv.-ben meghatározott kedvezményekre jogosít. Egy eredményes népszavazás következtében ezen igazolvány - ha azt a tulajdonos kérelmezi - automatikusan a magyar állampolgárság megszerzésére jogosítana.

A kedvezményes honosítás kedvezményezettjei tehát lakóhelytől, születési helytől, nyelvtudástól, leszármazástól független jogcímen, pusztán azon az alapon volnának jogosultak a kedvezményes honosításra, hogy magyar nemzetiségűnek vallják magukat. A nemzetiségre (nemzeti hovatartozásra) mint egyetlen állampolgársági szerzési feltételre történő utalás az Egyezmény alapján nem minősül indokolt kedvezőbb bánásmódnak, a nemzeti hovatartozásról való nyilatkozat önmagában ugyanis nem alkalmas a Nottebohm-ügyben megkövetelt, a polgár és állama közötti szoros, valódi (effektív) kapcsolat létének bizonyítására.

Álláspontom szerint a feltett kérdésben az államot az Egyezmény szelleméből és konkrét rendelkezéseiből fakadó nemzetközi kötelezettség terheli, márpedig az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról.

4. Az Alkotmány 6. § (3) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”. Meggyőződésem szerint az Alkotmány hivatkozott „felelősségi klauzulája” nem csupán külpolitikai államcél, nemzetpolitikai tétel, hanem jogilag is értelmezhető alapelv, amely a „nemzettag” jogállásáról szóló, általam is fontosnak tartott Szátv. és az esetleges további állampolgársági kedvezmények alapja. A felelősségi klauzulát azonban az állampolgársággal összefüggésben nem lehet az Alkotmány más rendelkezéseitől (például 69-70. §) függetlenül értelmezni. Az állampolgárság nemcsak alapjog, hanem a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye, amely történetileg nem feltétlenül azonos az adott személy etnikai származásával. A népszavazás kezdeményezői szándékuk szerint nem az országhoz (az államhoz, államterülethez), hanem a nemzethez kívánják kötni az állampolgárság intézményét. Szándékuk nemességét nem vitatva, ez az elképzelés komoly alkotmányjogi problémákat vet fel.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

108/B/2000. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában - dr. Bihari Mihály, dr. Czúcz Ottó, dr. Kiss László és dr. Kukorelli István alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

84 1. Az Alkotmánybíróság az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 166. §-a (5) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az államszervezetre vonatkozó egyes törvények, továbbá az ingatlan-nyilvántartásról, az egészségügyről, valamint a halászatról és a horgászatról szóló törvények módosításáról szóló 1999. évi CXIX. törvény 32. § (1) bekezdésének „valamint az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 166. §-a (1) bekezdésének e) pontja, a 168. § (1) bekezdésének a „- dajkaterhességet kivéve -”, továbbá „A dajkaterhesség esetében a kérelmet közokiratba kell foglalni.” szövegrészei, a 183-184. §-a, valamint a 183. §-t megelőző „Dajkaterhesség” alcíme” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló indítványt, amely szerint az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem biztosított törvényes lehetőséget a dajkaterhesség igénybevételére, elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztás megállapítására irányuló indítványt, amely szerint az Országgyűlés alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy 2000. január 1-je előtt nem alkotta meg az egészségügyi indokú dajkaterhességgel kapcsolatos családjogi szabályokat, valamint, hogy az egészségügyi miniszter nem alkotta meg 2000. január 1-je előtt az egészségügyi indokú dajkaterhességgel kapcsolatos végrehajtási szabályokat, visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részének 1. pontjával nem értek egyet. Álláspontom szerint az államszervezetre vonatkozó egyes törvények, továbbá az ingatlan-nyilvántartásról, az egészségügyről, valamint a halászatról és a horgászatról szóló törvények módosításáról szóló 1999. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: törvény) vizsgált rendelkezéseinek megalkotása során a jogalkotó megsértette azokat a követelményeket, amelyeket - az Alkotmánybíróság korábbi megállapításai szerint - az Alkotmány 2. § (1) bekezdése támaszt a jogalkotási eljárásokkal (törvény-előkészítés és törvényalkotás) szemben.

I.

A törvény támadott rendelkezéseinek elfogadásával összefüggésben az alábbi tények állapíthatók meg:

- A Kormány 1999. szeptemberében benyújtotta az Országgyűlésnek az egyes törvények módosításáról szóló T/1517. számú törvényjavaslatot. Mivel a Házsabály 85. § (3) bekezdése szerint ilyen címmel jogszabály nem fogadható el, az előterjesztő a következőre vál-

toztatta a törvényjavaslat címét: „Az államszervezetre vonatkozó egyes törvényi rendelkezések, továbbá az ingatlan-nyilvántartásról rendelkező törvény, valamint a halászatról és a horgászatról szóló törvény módosításáról szóló törvény módosításáról szóló 1999. évi ... törvény”. Az országgyűlési tárgyalás során fény derült arra, hogy a törvényjavaslat több helyen (például a Záró rendelkezések között!) érinti az Eütv.-t, ezért - módosító indítvány nyomán - a törvényjavaslatról történő szavazás alkalmával a törvény címébe bekerült az Eütv.-re való utalás.

- A törvényjavaslatot az igazságügy miniszter nem a szakminiszterrel együtt terjesztette a Kormány elé, és a szakminiszter nem vett részt a törvényalkotási eljárásban. [a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 24. § (2) bekezdés a) pont]

- Sem a jogszabály-előkészítés, sem az országgyűlési tárgyalás során nem kérték ki az Egészségügyi Tudományos Tanács Humán Reprodukciós Bizottságának véleményét, sőt, ezt a testületet létre sem hozták [Eütv. 186. § (3) bekezdés c) pont; a törvény- előkészítés és törvényalkotás idején hatályban volt 10/1997. (V. 23.) NM rendelet 7/A. § (3) bekezdés ab) pont], valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, továbbá az egészségügyi szakmai és érdekképviseleti szervek véleményét [Jat 20. §; 27/C. §; Házsabály 141. §].

- Az Eütv. - meghatározott kivételekkel - 1998. július 1-jén lépett hatályba. A törvényt módosítással érintett rendelkezései az Eütv. 245. § (3) bekezdése szerint 2000. január 1-jén léptek volna hatályba. Ennek tudatában 1999-ben több egészségügyi intézményben megkezdődtek az előkészületek (tárgyi és személyi feltételek biztosítása, előzetes orvosi vizsgálatok stb.) a jogszabályi rendelkezések alkalmazására. A törvényt módosítást az Országgyűlés 1999. december 21-én fogadta el, a törvényt a december 23-i keltezésű Magyar Közlönyben hirdették ki, és - az alkotmányossági szempontból releváns - tényleges megjelenése december utolsó napjaira tehető.

II.

1. Az Alkotmánybíróság a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban kimondta, hogy „a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek - a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában - közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek.” A határozat szerint „a törvényben előírt véleményeztetési kötelezettség elmulasztása közvetlenül sérti a jogállamiság követelményét. Így azt az Alkotmánybíróság a jogállamiság (...) követelményére figyelemmel, formai alkotmányellenessége miatt megsemmisítette.” A határozat emellett kimondta, hogy a vizsgált szabályozás jelentősen befolyásolja „a jövő generációk életfeltételeit”, s ez „a véleményeztetési kötelezettség elmulasztásának súlyosságát növeli, és az Alkotmány 18. §-ában garantált egészséges környezethez való jog érvényesülését közvetlenül veszélyeztetheti.” [ABH 2000, 205-209., a teszt későbbi alkalmazása: 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 128-129.]

2. A 30/2000. (X. 11.) AB határozattal kialakított tesztet jelen ügyben figyelembe kellett volna venni, mert a jogszabály- előkészítés során nem kérték ki a Humán Reprodukciós Bizottság véleményét, és ezt a mulasztást a parlamenti törvényalkotási eljárásban sem pótolták. (A bizottság felállításának elmulasztása nem mentség, hiszen az is törvényt sértő volt.)

Az említett határozat a jogállamiság sérelmén kívül nem követeli meg a tartalmi alkotmányellenesség megállapítását, csupán azt, hogy a vizsgált szabályozás szoros összefüggésben álljon az Alkotmány valamelyik rendelkezésével, illetve valamely alapjog érvényesülésének közvetlen veszélye valósuljon meg. Jelen esetben könnyen belátható, hogy általában a reprodukciós eljárások szabályozásának, illetve tiltásának kérdése legalább olyan szoros kapcsolatban áll az Alkotmány 15. §-ával (házasság és család védelme), 54. § (1) bekezdésével (emberi méltósághoz való jog, illetve önrendelkezési jog), valamint 59. § (1) bekezdésével (személyes adatok védelméhez való jog), mint a nehéz-tehergépkocsik hétvégi közlekedésére vonatkozó szabályok az Alkotmány 18. §-ával (egészséges környezethez való jog). [Az Eütv. 166. § (5) bekezdése nem a dajkaterhességről szól, hanem általában zárja ki a törvényben el nem ismert reprodukciós eljárások alkalmazását.] Ennél szigorúbb vizsgálatra és konkrét alapjogi sérelem mérlegelésére nincs szükség. A jelen esetben fennálló konkrét alapjogi összefüggést a határozat is elismeri, ugyanakkor nem foglalkozik a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban megfogalmazott követelményekkel, és nem teszi világossá, miért tér el azoktól.

III.

1. Jelen határozatban az Alkotmánybíróság a törvényalkotási kérdések körében a törvényszerkesztés és törvénymódosítás ésszerűségének kérdését („salátatörvények”) vizsgálta meg, és ezzel összefüggésben tárgyalta az eljárási hibák miatti érvénytelenség problémáját. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata e téren is eltér a határozatban foglaltaktól.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában elismerte „a jogrendszer több területét érintő, kizárólag módosításokat magában foglaló törvényeknek - a módosítás tartalmára is tekintettel - az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggő alkotmányossági vizsgálatának” lehetőségét, s azt, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével.” [3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33., 39-40.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122., 128.; 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.; 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 312-313.] Mindezzel összhangban az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező része kimondta: „[a] jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmány sértés - így az is, ha a törvény alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapul - a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonhatja maga után.” (ABH 1997, 331-332.) [A jogalkotási eljárás hibáiból következő közjogi érvénytelenség miatt törvény megsemmisítése: 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABK 2003, 885, 892.]

2. A törvényszerkesztésre és törvénymódosításra vonatkozó - a jogállamiságból következő - speciális alkotmányossági szempontokat a 42/1995. (VI. 30.) AB határozat állapította meg. Az abban kialakított teszt alapján a törvényszerkesztés alkotmányos alapon - egyebek mellett - akkor kifogásolható, ha a törvény „jelentős számú törvényt módosít”, amelyeket „semmilyen kimutatható logikai kötelék nem kapcsol egybe”, s „a módosítások jogtechnikai módja nehezíti a változások lényegének megismerését”, továbbá, ha nem „kényszer

szülte kivételről van szó”. [ABH 1995, 186-187.; a teszt későbbi alkalmazása: 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 312.]

A 8/2003. (III. 14.) AB határozat rendelkező részében megállapított alkotmányos követelmény kimondja: „[a] jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatálybaléptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.” (ABK 2003, 90.) A határozat indokolása szerint a követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő jogszabályváltoztatások gyakorlata „különösen akkor valószínűleg meg, ha a jogszabályok módosítását - hatályba lépésüket megelőzően - ismét módosítják.”

3. A jelen ügy alapját képező törvény kizárólag más törvények módosításáról rendelkezik, s nincs önálló szabályozási tárgyköre. A törvény a következő törvényeket módosította: a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény; a mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény; a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény; a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény; az ingatlannyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény; az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény; a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény.

Tehát - a 42/1995. (VI. 30.) AB határozatbeli teszt szerinti - „jelentős számú törvény módosításáról” van szó, s a módosításokat „semmilyen kimutatható logikai kötelék nem kapcsolja egybe”.

4. A törvény támadott rendelkezései az Eütv.-t módosították, illetve - a Záró rendelkezések között elhelyezett szabályai - az Eütv. egyes rendelkezéseit hatályon kívül helyezték. (Pontosabban a 2000. január 1-jén hatályba lépő rendelkezések hatályba lépését akadályozták meg két-három nappal a hatályba lépés előtt.) A támadott törvényt megelőzően az Országgyűlés három alkalommal módosította az 1997. december 15-én elfogadott Eütv.-t. (1998. évi XXXVII. törvény; 1998. évi XCI. törvény; 1999. évi LXXI. törvény.) Az utolsó módosításra 1999. június 15-én került sor, vagyis a törvény tervezetének elkészítése idején.

Az igazságügy miniszternek az indítvány kapcsán kifejtett álláspontja szerint mindenképpen 2000. január 1-jével kellett hatályon kívül helyezni az Eütv. rendelkezéseit. Ez azonban nem szolgál magyarázatul arra, miért nem az Eütv.-t módosító törvénybe foglalták a kívánt rendelkezéseket. Tehát a törvény támadott rendelkezéseinek elfogadásakor nem lehetett szó - a 42/1995. (VI. 30.) AB határozatban megfogalmazott - „kényszer szülte kivételről.” A törvénymódosítást nem tekinthetjük továbbá - a 8/2003. (III. 14.) AB határozatban megfogalmazott - ésszerű rendben történő, áttekinthető, követhető törvénymódosításnak, hatályon kívül helyezésnek sem.

IV.

Összességében úgy ítélem meg, hogy a vizsgált törvénymódosítás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének több olyan sérelmével járt, amely önmagában is alapot adott volna arra, hogy az Alkotmánybíróság megállapítsa a jogszabály alkotmányellenességét. Egyetértek azzal, hogy az Alkotmánybíróságot a saját maga által megfogalmazott követelmények nem zárhatják el attól a lehetőségtől, hogy a jogszabályalkotás egyedi körülményeit és a szabályozás tartalmát figyelembe véve mérlegeljen. Ugyanakkor azt is tekintetbe kell venni, hogy az Alkotmánybíróság egyre gyakrabban szembesül a jogalkotás alkotmányos követelménye-

ivel és a jogalkotási eljárás törvényi szabályaival ellentétes törvényalkotási folyamattal. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság a jogalkotás súlyos és halmozott hiányosságaival került szembe. A jogalkotás nyilvánosságára és ésszerűségére vonatkozó, korábbi alkotmánybíró-sági döntésekben már megfogalmazott alkotmányossági követelmények érvényesítését a mérlegelés során különösen azért tartottam volna indokoltnak, mert alapvető jogokat közvetlenül érintő kérdésről van szó, amelyben a széleskörű szakmai és közéleti vita elengedhetetlen.

Az Eütv.-nek a rendelkező rész 1. pontjában elbírált 166. § (5) bekezdése alkotmányellenessé nyilvánítása, és pro futuro megsemmisítése semmiféle veszélyt nem jelentett volna a jogbiztonságra. A határozat indokolása is utal arra, hogy ez a rendelkezés az Eütv. 166. § (1) bekezdésében foglalt felsorolás taxatív jellegét erősíti meg. Az (5) bekezdés megsemmisítése sem a dajkaterhességet, sem más reprodukciós eljárást nem tett volna megengedetté.

A rendelkező rész 2. pontjában felsorolt rendelkezések az Eütv. egyes, még hatályba nem lépett, s a korábbi rendelkezések szerint 2000. január 1-jén hatályba lépő rendelkezéseinek hatályba lépését akadályozták meg azáltal, hogy azokat 2000. január 1-jével hatályon kívül helyezték. Az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyező rendelkezések utólagos tartalmi alkotmányossági vizsgálatát korábban kizárta [16/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABK 2003, 209, 217-218.], ugyanakkor a jogalkotási eljárás hiányosságai miatti utólagos alkotmánybíró-sági vizsgálat és a lehetséges jogkövetkezmények kérdését nyitva hagyta [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.]. Álláspontom szerint a 2000. január 1-jével hatályon kívül helyezett jogszabályok - alkotmánybíró-sági határozat általi - hatályba léptetése ellentétes volna az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság követelményével. Ezzel az indokolással a rendelkező rész 2. pontját elfogadhatónak tartom.

A törvény egészének megsemmisítését azért nem tartom indokoltnak, mert azt az indítvány nem kezdeményezte, és az az Alkotmánybíróság gyakorlatából sem következik.

Budapest, 2004. március 16.

dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

25/2004. (VII. 7.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogások alapján - *dr. Erdei Árpád* és *dr. Harmathy Attila* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, továbbá *dr. Bihari Mihály*, *dr. Holló András*, *dr. Kiss László* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 11/2004. (IV. 1.)³ OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Az Alkotmánybíróság határozatának indokolása három érveléssel támasztja alá a rendelkezés részben foglalt döntést. Álláspontom szerint egyik érvelés sem szolgáltat alapot az Országos Választási Bizottság 11/2004. (IV. 1.) OVB határozatának megsemmisítésére. Az Alkotmánybíróságnak az OVB határozatát helyben kellett volna hagynia.

1. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontja szerint nem tartható országos népszavazás „az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, megszüntetési) kérdésekről”. Az Alkotmánybíróság többségi döntése szerint a kérdés ellentétes az Alkotmány idézett rendelkezésével, mert az „országgyűlési képviselők száma - minthogy az Országgyűlés a képviselőkkel áll - az Országgyűlés mint szerv alakításának a kérdései közé tartozik.” Ez a megállapítás abból a - határozat indokolásában is megfogalmazott - felfogásból következik, hogy az Alkotmánybíróságnak „esetről esetre kell eldöntenie”, hogy az Alkotmányban tiltott szervezetalakítási kérdéssről van-e szó. Úgy vélem, hogy ha az eseti mérlegelés elszakad az Alkotmány szövegétől és struktúrájától, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatától, akkor a testület ítélezése parttalanúvá és kiszámíthatatlanná válik. (Az ítélezési gyakorlat bizonytalanságaira nem lehet magyarázat, hogy az Alkotmánynak a népszavazásra vonatkozó hatályos rendelkezései nem könnyítik meg az alkotmány értelmezőjének helyzetét.)

A népszavazás kezdeményezői által megfogalmazott kérdés álláspontom szerint nem ütközik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontjába.

Az Országgyűlés szervezetalakító hatalma egyrészt kiterjed saját belső *szervezetének* meghatározására. Az Alkotmány 21. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságokat hozhat létre, valamint a 24. § (4) bekezdése alapján a Hárszabályban állapítja meg saját működésének és szervezetének szabályait.

Az Országgyűlés szervezetalakító hatalma másrészt kiterjed a *szervezetén kívüli* egyes intézmények szabályozására. Az Alkotmány 19. § (2) bekezdése és (3) bekezdés *a)* pontja alapján az Országgyűlés törvényben határozza meg a kormányzás szervezetét. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 2. § *a)* pontja szerint az Országgyűlés törvényben állapítja meg - egyebek mellett - a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam

³ Az OVB határozata Murányi József népszavazási kezdeményezését hagyta jóvá a következő kérdésben: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése a jelenleginél kisebb létszámmal működjön?”

szervezetére, működésére vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontja a belső és a külső szervezetalakítás (-átalakítás, megszüntetés) tekintetében is kizárja az országos népszavazást.

Ezen túlmenően, az *Alkotmányban szabályozott állami intézmények* szervezetének az Alkotmány kereteit meghaladó átalakítása az Országgyűlés mint az Alkotmány módosítására egyedül jogosult intézmény hatáskörébe tartozik. Az ilyen jellegű szervezetalakítási kérdésekben történő népszavazást az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontján túl az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a)* pontja és a 24. § (3) bekezdése is kizárja, mivel az Alkotmány módosításáról választópolgárok által kezdeményezett népszavazás nem tartható. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.]

Mindazonáltal az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontja nem képezheti akadályt minden olyan népszavazási kezdeményezésnek, amelynek eredményessége esetén az Országgyűlés törvényben - a népszavazás során megnyilvánult választópolgári akarat végrehajtásával összefüggésben, de szabad mérlegelés alapján - egyes állami intézményeken, illetve saját szervezetén belüli szervezeti átalakításról rendelkezhet. Az Alkotmánybíróság az 51/2001. (XI. 29.) AB határozatban megállapította: „Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdések közül alig van olyan, amelynek nincs költségvetési kapcsolódása. (...) Önmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást.” (ABH 2001, 392, 395.) Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó normatív döntések - a költségvetési kihatásokhoz hasonlóan - szinte kivétel nélkül járhatnak együtt szervezeti átalakításokkal. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése *d)* pontjának kiterjesztő értelmezése ezért ellehetlenítené az országos népszavazás intézményét.

Az országgyűlési képviselők számának meghatározása és ezzel összhangban a választási rendszer kialakítása az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróságnak azonban jelen ügyben nem kellett állást foglalnia arról, hogy a választási rendszer megváltoztatása az Országgyűlés mint állami intézmény szervezetének megalakítására vonatkozó szabályozásnak tekintendő-e, mivel a népszavazási kezdeményezés nem a választási rendszer átalakítására irányul. A képviselők létszámának csökkenése ugyanis nem jár együtt szükségképpen a választási rendszer megváltoztatásával.

Az Országgyűlést a választások útján az Alkotmány 2. § (2) bekezdése alapján a választópolgárok akarata konstituálja és nem önmagát hozza létre. A mandátumigazolás az Országgyűlés deklaratív aktusa. Az Országgyűlés megalakítását értelmetlen az Országgyűlés hatásköréiként felfogni: a *d)* pont ugyanis az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekben zárja ki a népszavazást.

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének *d)* pontja alapján az *állami intézmények, és azon belül az Országgyűlés szervezetének* átalakításáról nem tartható népszavazás. A parlamenti bizottsági struktúra és a frakciók tevékenysége elsősorban a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozaton alapul, a frakciók száma pedig legfőképp az országgyűlési választások eredményétől függ. A „kisebb parlament” - a törvényhozó mérlegelésétől függően - nem feltétlenül eredményezi az Országgyűlés parlamenti jogban szabályozott belső szervezetének a módosulását. A kezdeményezett népszavazás egyébként nem erre, hanem csupán általában a létszám csökkentésére

vonatkozik, amit az Alkotmány alapján nem tudok szervezet létrehozására irányuló kezdeményezésként értékelni.

2. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában úgy ítélte meg, hogy a népszavazásra szánt kérdés nem felel meg az úgynevezett jogalkotói egyértelműség követelményének, mivel a kérdésből nem derül ki, hogy a kezdeményezők milyen létszámú parlament kialakítását kívánják elérni. A kérdés hiányossága - a határozat indokolása szerint -, hogy nem foglal magában olyan kereteket, amelyek kizárnák egyfelől az Országgyűlés működését ellehetlenítő mértékű, másfelől a jelentéktelen, elhanyagolható mértékű csökkentést. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata nem követelt meg ilyen pontosságot a népszavazás kezdeményezőitől. A testület ezzel a döntésével eltért a népszavazásra szánt kérdések egyértelműségére vonatkozóan kialakított alkotmánybírósági gyakorlattól, és a kiszámíthatatlan „eseti mérlegelést” ezen a téren is elfogadhatatlannak tartom.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a népszavazáshoz való jog alanyi jogi jellegéből következően a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségének megítélésekor 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 [választópolgári egyértelműség], és a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés meg tudja állapítani, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség (jogalkotói egyértelműség). [Először: 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402-404.]

A jogszabályok értelemszerűen nem támasztanak olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy pontos normaszöveget fogalmazzanak meg az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán. Ezért magától értetődik, hogy a népszavazáson eldöntött kérdésekben a jogalkotó többféle tartalmú normaszöveggel is eleget tehet a népszavazási akaratnak. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint a jogalkotónak az Alkotmány által meghatározott kereteket és a népszavazáson megnyilvánult választópolgári akaratot egyaránt figyelembe véve kell döntenie jogalkotási kötelezettségéről. A jogalkotó feladata a népszavazási kérdés és a hatályos jogrend fogalmi készletének összehangolása is. Ha egy népszavazási kérdés alapján alkotmányos és alkotmányellenes tartalmú jogszabály is alkotható, a jogalkotó köteles tartózkodni alkotmányellenes jogszabály megalkotásától. [15/2003. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2003, 208, 213.] Ezeket a megfontolásokat tartotta szem előtt az Alkotmánybíróság a közelmúltban a kórház-privatizációval, valamint a kettős állampolgársággal kapcsolatos népszavazási kezdeményezés esetén is, amelyekben a testület körvonalazta a jogalkotói egyértelműség határait. [52/2003. (XI. 11.) AB határozat, ABH 2003, 596, 600-603.; 5/2004. (III. 2.) AB határozat, ABK 2004. március, 162, 167-168.]

Mindezeket alapul véve úgy ítélem meg, hogy a kérdés megfelel a jogalkotói egyértelműség követelményének. Véleménynyilvánító népszavazás esetén a jogalkotó az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán lévő kérdés alapján egyértelműen meg tudta volna ítélni a választópolgárok nem kötelező erejű állásfoglalását. Amennyiben ügdyöntő népszavazásra került volna sor, a jogalkotó - a hatályos törvények, különösen az országgyűlési képviselők választásáról szóló Ovtv. figyelembevételével egyértelműen meg tudta volna ítélni a választópolgárok jogalkotási akaratát, és el tudta volna döntenie, hogy a választópolgári akarat érvényre juttatása érdekében melyik törvényt és milyen keretek között szükséges módosítani.

Véleménynyilvánító népszavazás esetén a jogalkotó politikai és célszerűségi mérlegelésén múlik a törvényt módosítás, ezzel szemben eredményes ügödöntő népszavazás esetén a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége a képviselők számának csökkenését eredményező törvény elfogadása. A csökkentés pontos mértékének meghatározásakor érvényre kell juttatni a választópolgárok kifejezett akaratát, és tiszteletben kell tartani a választási alapelveket. Emellett a jogalkotónak figyelembe kell vennie, hogy az Alkotmánynak megfelelő, működőképes és az Országgyűlés demokratikus megalakítására alkalmas választási rendszer maradjon fenn, amely megfelel a választási rendszerekkel szemben támasztott nemzetközi elvárásoknak is. A választási rendszer ugyanis a törvényalkotó által sem alakítható tetszőlegesen. A népszavazással nem érintett és az Alkotmányból nem következő kérdésekben a jogalkotó szabadon mérlegelhet.

Megjegyzem, hogy a kérdés Magyarországon 15 éve közismert a közbeszédben és számos közjogi publikáció jelezte de lege ferenda többek között a létszámcsökkenésnek a választási rendszer lényegét megőrző kereteit. Köztudott dolog az is, hogy 1989-ben a Nemzeti Kerekasztal egy alkalomra (az első szabad választásra) szánta a választójogi törvényt. Ez az akarat jelenik meg a törvény általános indokolásában, miszerint „az új választójogi törvény nem egyszerű, hiszen az átmeneti és formálódó társadalmi-politikai viszonyainkhoz igazodik.”

3. Az Alkotmánybíróság jelen határozatában úgy ítélte meg, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, mert tartalmazza, hogy a kezdeményezők „véleménynyilvánító országos népszavazást” kezdeményeznek. Az aláírásgyűjtő ív ezen szövegrészletének vizsgálatát azonban az OVB határozata ellen benyújtott két kifogás nem kezdeményezte, és a szövegrészlet törvényességének vizsgálata a kifogásokban felvetett kérdések megválaszolásához sem volt szükséges.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát tekintve nincs példa arra, hogy az OVB határozata elleni kifogások alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban a testület elszakad a kifogásokban foglalt kérelmekről, és a népszavazási kezdeményezésekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések - között szabadon válogatva vizsgál meg egyes kérdéseket. Ez az eljárás idegen a jogorvoslati eljárás jellegétől, az Alkotmánybíróság jogállásától és rendeltetésétől. [1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.; 32/2001. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2001, 287, 292.]

Mivel azonban az Alkotmánybíróság mostani döntése érinti a véleménynyilvánító és az ügödöntő országos népszavazások egymáshoz való viszonyát, szükségesnek tartom az alábbiak rögzítését:

Az Alkotmány 28/C. § (1)-(4) bekezdése így rendelkezik:

„(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.”

Mindebből következően, 200 000 aláírás esetén a népszavazást kötelező elrendelni, és kizárólag ügydöntő népszavazásra kerülhet sor. A 28/C. § (2) és (3) bekezdésének együttes értelmezése alapján ugyanis az állapítható meg, hogy ha legalább 200 000 választópolgár kezdeményezi a népszavazást (aláírja a hitelesített aláírásgyűjtő ívet), akkor az eredményes népszavazás ügydöntőnek minősül. Ezzel szemben a 100 000-t elérő, de 200 000-nél kevesebb aláírás esetén az Országgyűlés mérlegelheti a népszavazás elrendelését, és ez esetben lehetséges véleménynyilvánító népszavazást tartani. Tehát jelen esetben a népszavazás véleménynyilvánító jellege elsősorban az érvényes aláírások számától és nem az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának szövegezésétől függ. Az Alkotmánybíróság a 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban hangsúlyozta: „A népszavazásra bocsátandó kérdés megfogalmazásakor, a kérdés hitelesítésekor, az aláírásgyűjtés megkezdésekor nem ítéltető meg, hogy az aláírásgyűjtés fakultatív vagy kötelező és ügydöntő népszavazáshoz vezet-e.” (ABH 1999, 251, 262.) Álláspontom szerint a népszavazás kezdeményezői rendelkezhetnek arról, hogy az aláírásgyűjtést - a törvényi határidőn belül - meddig folytatják, és lehetőségük van arra, hogy azt 200 000 aláírás összegyűjtése előtt abbahagyják. Így - az Országgyűlés mérlegelésétől függően - megvalósulhat a választópolgárok által kezdeményezett véleménynyilvánító népszavazás. Mindazonáltal a hitelesítési eljárás és az aláírásgyűjtés idején még nem állapítható meg, hogy - a kezdeményezésnek megfelelően - véleménynyilvánító, vagy - az aláírások számának alakulása miatt - ügydöntő népszavazásra kerül-e sor. „A népszavazás kötelező és ügydöntő jellege - az Alkotmány hivatkozott rendelkezéseiből következően - az aláírások számától függ, ezért a népszavazásra bocsátandó kérdés hitelesítésekor számolni kell azzal, hogy a választópolgári kezdeményezés eredménye kötelező és ügydöntő népszavazás lesz.” [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 262-263.]

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

33/2004. (IX. 28.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés országos népszavazás elrendeléséről szóló határozata ellen benyújtott kifogások tárgyában - *dr. Bagi István* és *dr. Bihari Mihály* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Holló András*, *dr. Kiss László* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 46/2004. (V. 18.) OGY határozatát helybenhagyja.⁴

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

1. Az Alkotmánybíróságnak a népszavazást elrendelő, illetve a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító országgyűlési határozat vizsgálatakor szélesebb a mozgáster, mint ami a határozatból következik.

A jogszabályok szerint országos népszavazás kezdeményezésekor két esetben juthat szerephez az Alkotmánybíróság: először a kérdés hitelesítésével kapcsolatos OVB határozat elleni kifogások elbírálásakor, másodsor a népszavazást elrendelő, illetve az elrendelést elutasító országgyűlési határozat felülvizsgálatakor.

Az Alkotmánybíróság jelen határozat indokolásában kifejtett értelmezése szerint a Ve. 130. § (2) és (3) bekezdéseiből következően az országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogás alapján az Alkotmánybíróság kizárólag azt vizsgálhatja, hogy „az Országgyűlés az Alkotmánynak és a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt-e el”. Az indokolásból az a következtetés vonható le, hogy az eljárási szabályok betartásának vizsgálatán felül másra nincs hatásköre az Alkotmánybíróságnak.

Véleményem szerint ilyen hatáskörszűkítést sem az Alkotmány, sem a Ve. 130. §-a nem tartalmaz, és az alkotmánybíróági felülvizsgálat eljárási kérdésekre korlátozása ellentétes az Alkotmánybíróság alkotmányos jogállásával és rendeltetésével. A kifogás keretei között az Alkotmánybíróság köteles alkotmányvédő szerepének megfelelően eljárni, vagyis az OVB, illetve az Országgyűlés határozatának alkotmányosságáról és törvényességéről állást foglalni.

Az országos népszavazást elrendelő, illetve az elrendelést elutasító országgyűlési határozat alkotmánybíróági felülvizsgálatának különösen fontos funkciója lehet abban az esetben, ha a népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről hozott OVB határozat ellen senki nem élt kifogással, ekkor ugyanis az Alkotmánybíróságnak csak a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni kifogás elbírálásakor van lehetősége az 52/1997. (X. 14.) AB határozat által megkövetelt előzetes alkotmányossági vizsgálatra. (Ezzel azonos megítélés alá esik, ha az országgyűlési határozat elleni kifogás az Alkotmánybíróság OVB határozatát felülbíró határozatában nem érintett szempontot tartalmaz.) Hasonlóan jelentős szerepe lehet az alkotmánybíróági felülvizsgálatnak akkor is, ha az OVB a megismételt eljárás során tartalmilag nem az Alkotmánybíróság döntésének megfelelő határozatot hozott, és az Országgyűlés az alapján rendelte el a népszavazást. Indokolható lehet az országgyűlési határozat eljárási kérdé-

⁴ Az Országgyűlés 46/2004. (V. 18.) OGY határozatával úgy döntött, hogy elrendeli az országos ügydöntő népszavazást az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban, ezért az Országgyűlés semmisítse meg az ezzel ellentétes törvényt?” kérdésben.

seken túlmenő alkotmánybíróági vizsgálata abban az esetben is, ha az Alkotmánybírósnak a hitelesítési eljárás során hozott döntése után az alkotmányossági, illetve törvényességi szempontból lényeges körülmények jelentős mértékben megváltoztak.

2. Mindebből következően az Alkotmánybírósnak jelen ügyben szélesebb körben, a fenti szempontokat is figyelembe véve kellett volna megvizsgálnia a támadott országgyűlési határozatot. Egyetérttek Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleményének azon részével, miszerint az alkotmánybíróági vizsgálatnak ki kellett volna terjednie arra az indítványozói kifogásra, hogy az Eüsztv. megsemmisítése miatt a kérdés elvesztette egyértelmű jellegét. E körben a testületnek azt kellett volna mérlegelnie, hogy az Eüsztv. megsemmisítése és az annak következtében létrejött helyzet alkotmányossági, illetve törvényességi szempontból lényeges körülmények olyan megváltozásának tekinthető-e, amely miatt az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozatát meg kell semmisíteni.

Az egyértelműség szempontjából nem a népszavazás kezdeményezőjének „eredeti szándékát” kell feltárni, hanem a kezdeményező által megfogalmazott kérdést kell értelmezni. A kérdés „ezzel ellentétes törvény” szövegrésze egyértelműen az Eüsztv.-re utal. [52/2003. (XI. 11.) AB határozat, ABH 2003, 596, 600.] Az Alkotmánybírósnak gyakorlata alapján úgy ítélem meg, az alkotmánybíróági felülvizsgálat szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a magyar jog hatályos rendelkezései milyen szabályokat tartalmaznak a népszavazásra szánt kérdéssel kapcsolatban, [először: 52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 201, 399, 403, 404.] Így egyértelműségi szempontból nem jelent problémát, ha eredményes népszavazás nyomán - az akkor hatályos jogszabályokat figyelembe véve - az Országgyűlésnek nem keletkezik jogalkotási kötelezettsége. Ezért a kifogásnak ezt a részét megalapozatlannak tartom. (E tekintetben egyetérttek a jelen határozat indokolásával, de azzal nem, hogy a testület ezt nem tekintette érdemi szempontnak az országgyűlési határozat felülvizsgálatakor. Az alkotmányossági, illetve törvényességi szempontból lényeges körülmények jelentős mértékű megváltozását az Alkotmánybírósnak meg kellett volna vizsgálnia.)

3. Az Alkotmánybírósnak továbbá vizsgálnia kellett volna azt az indítványozói észrevételt, amely annak megállapítását kérte: az Országgyűlés mindaddig nem rendelhette volna el a népszavazást, amíg nem alkotta meg az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt, az országos népszavazáson való részvételhez való jog gyakorlásához szükséges eljárási szabályokat. Az Alkotmánybírósnak ezt az indítványi felvetést elkülönítette, és azt az Abtv. 49. §-ában biztosított hatáskörében eljárva bírálta el. A vizsgálat eredményeképpen a 32/2004. (IX. 14.) AB határozatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a választójogi szabályozás hiányosságai miatt és felhívta a törvényhozót, hogy jogalkotói kötelezettségének haladéktalanul tegyen eleget. A határozat indokolásából következően alkotmányellenes volna, ha a folyamatban lévő országos népszavazások, illetőleg a szükségessé váló időközi választások lebonyolítására a hiányos törvényi szabályozás alapján kerülne sor. (MK 2004/128. 11050, 11054.) Véleményem szerint alkotmányellenes helyzetben nem tartható népszavazás. Az Alkotmánybírósnak ezért a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján a népszavazást elrendelő 46/2004. (V. 18.) OGY határozatot meg kellett volna semmisítenie, és az Országgyűlést új eljárásra kellett volna utasítania. Egyúttal meg kellett volna állapítania, hogy az Országgyűlés az országos népszavazás elrendelését megelőzően köteles eleget tenni a 32/2004. (IX. 14.) AB határozatban megállapított jogalkotási kötelezettségének.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

40/2004. (X. 27.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés országos népszavazás elrendeléséről szóló határozata ellen benyújtott kifogások tárgyában - *dr. Bihari Mihály* és *dr. Kiss László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Holló András* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 82/2004. (IX. 15.) OGY határozatát helybenhagyja.⁵

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 82/2004. (IX. 15.) OGY határozata ellen elkésetten benyújtott kifogást visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

1. Az Alkotmánybíróság az 5/2004. (III. 2.) AB határozatában már vizsgálta, hogy a magukat magyar nemzetiségűnek vallók kedvezményes honosítását célzó népszavazási kérdés megfelel-e az Alkotmány és a vonatkozó jogszabályok előírásainak. A határozathoz fűzött különvéleményemben azzal érveltem, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *b*) pontja alapján nem bocsátható népszavazásra, mert a nemzetiségre (nemzeti hovatartozásra) mint egyetlen állampolgárság-szerzési feltételre utalás sérti az Európa Tanács keretében 1997. november 6-án kelt állampolgárságról szóló Európai Egyezmény 5. cikkében foglalt diszkrimináció tilalmát. A nemzeti hovatartozásról szóló nyilatkozat önmagában nem alkalmas a polgár és állama közötti szoros, valódi (effektív) kapcsolat létének bizonyítására.

Ugyanebben a különvéleményben utaltam arra a problémára, hogy a népszavazás kezdeményezői nem az országhoz (az államhoz, államterülethez), hanem a nemzethez kívánják kötni az állampolgárság intézményét. Ez pedig nemcsak a fent említett Egyezmény előírásaival áll ellentétben, hanem azzal a felfogással is, hogy az állampolgárság a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye, amely történetileg nem feltétlenül azonos az adott személy etnikai származásával. Mindezeket továbbra is iránynadónak tartom.

2. Ugyancsak fenntartom a 33/2004. (IX. 28.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben foglaltakat.

A 33/2004. (IX. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság először vizsgált népszavazást elrendelő országgyűlési határozatot a Ve. 130. § (2) és (3) bekezdései alapján. E jogszabályi rendelkezéseket értelmezve az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat elleni kifogás elbírálásakor az Alkotmánybíróságnak az eljárási szabályok betartásának vizsgálatán felül másra nincs hatásköre.

⁵ Az Országgyűlés 82/2004. (IX. 15.) OGY határozatával (a továbbiakban: OGY határozat) úgy döntött, hogy elrendeli az országos ügydöntő népszavazást az „*Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. § szerinti Magyar igazolvánnyal vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?*” kérdésben.

Az e határozathoz csatolt különvéleményben felhívtam a figyelmet arra: az országos népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési határozat alkotmánybíróági vizsgálatának különösen fontos funkciója lehet, ha a népszavazási kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről hozott OVB határozat ellen senki nem élt kifogással, illetve, ha az országgyűlési határozat ellen benyújtott kifogás az Alkotmánybíróság OVB határozatot felülbíráló határozatában nem érintett szempontot tartalmaz. Hasonlóan jelentős szerepe lehet az alkotmánybíróági felülvizsgálatnak, ha az OVB a megismételt eljárás során tartalmilag nem az Alkotmánybíróság döntésének megfelelő határozatot hozott, továbbá, ha az Alkotmánybíróságnak a hitelesítési eljárás során hozott döntése után az alkotmányossági, illetve törvényességi szempontból lényeges körülmények jelentős mértékben megváltoztak.

Jelen határozat ez utóbbi szempontot kiragadva rendelkezik úgy, hogy azokról a kifogásokról, amelyek nem a népszavazási kérdésre vonatkoznak, hanem „más érveket” hoznak fel az Országgyűlés határozata ellen, az Alkotmánybíróság „érdemi, tartalmi vizsgálatot” folytat le. A többségi döntés jelen ügyben ilyen érvek tekinti például az Alkotmány esetleges módosulását, nemzetközi szerződés hatálybalépését vagy hatályvesztését, ha e szempontokat az OVB és az Alkotmánybíróság a hitelesítési eljárás során nem vehette figyelembe.

A határozat megállapítja, hogy a Ve. 130. § (2) bekezdésének ilyen értelmezése összhangban van a 33/2004. (IX. 28.) AB határozat III. 6. pontjában foglaltakkal. Álláspontom szerint viszont a 33/2004. (IX. 28.) AB határozatban a testület nem tekintette a jogorvoslati eljárásban vizsgálható érdemi szempontnak azt az indítványozói kifogást, hogy az Eüsztv. megsemmisítése miatt a kérdés elvesztette egyértelmű jellegét. Ezt támasztja alá a hivatkozott határozatból vett következő idézet is. „6. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy az eredetileg egyértelmű kérdés az Eüsztv. megsemmisítése miatt elvesztette a törvényben megkívánt egyértelmű jellegét. Bár az eljárás fentiekben leírt jogorvoslati jellege miatt a vizsgálatnak erre a kérdésre nem kell kiterjednie, az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alkotmánybíróságnak már az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban kifejtett álláspontja szerint a jogorvoslati eljárásban nem feladata annak tisztázása, milyen jogi rendelkezéseket tartalmaz a magyar jog hatályos rendszere a népszavazásra bocsátandó kérdéssel kapcsolatban.”

3. Nem értek egyet azzal, ha az Alkotmánybíróság „esetről esetre foglal állást az Országgyűlés elrendelő vagy elrendelést elutasító döntéséről, a kifogásokban foglalt tartalomhoz kötötten, a kifogás érveinek vizsgálata alapján”, a határozatban tovább nem részletezett „más érvek” felmerülésekor.

A kisebb parlamentről szóló népszavazási kérdést vizsgáló 25/2004. (VII. 7.) AB határozathoz csatolt különvéleményemben is jeleztem, hogy ha az eseti mérlegelés elszakad az Alkotmány és a vonatkozó jogszabályok (jelen esetben a Ve.) szövegétől, struktúrájától, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatától [vö. a 33/2004. (IX. 28.) AB határozat], akkor a testület ítélezése kiszámíthatatlanná válik.

A népszavazás megtartása nem függhet az Alkotmánybíróság esetről esetre hozott döntésétől. Az alapvető jogok érvényesülésének egyik legfőbb biztosítéka a jog által korlátozott állam léte [6/2001. (III. 14.) AB határozat].

A népszavazás kapcsán sem az Alkotmány, sem pedig más jogszabály, így a Ve. sem korlátozza az Alkotmánybíróság mozgásterét a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat felülvizsgálatában. Ebből viszont nem következik, hogy az Alkotmánybíróság szabadon

dönthet arról, a kifogások által felvetett kérdések közül melyeket vizsgál meg eljárása során. Mivel hatáskörszűkítést sem az Alkotmány, sem a Ve. 130. §-a nem tartalmaz, az Alkotmánybíróságnak a népszavazást elrendelő országgyűlési határozattal szembeni kifogás elbírálásakor - e kifogás keretein belül - teljeskörűen vizsgálnia kell az országgyűlési határozat alkotmányosságát és törvényességét. Ez biztosíthatja, hogy a népszavazás az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok keretei között maradjon. A hitelesítési eljárás során az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált indítványozói szempontok, mint „ítélt dolgok” határolják be e vizsgálatot.

Álláspontom szerint tehát az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben az indítványozóknak az 5/2004. (III. 2.) AB határozatban el nem bírált valamennyi felvetését meg kellett volna vizsgálnia.

Dr. Kukorelli István s. k.
alkotmánybíró

54/2004. (XII. 13.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálatára, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, továbbá nemzetközi szerződésből származó jogalkotási feladat elmulasztásának megállapítására irányuló indítványok alapján, valamint hivatalból eljárva - *dr. Bihari Mihály* és *dr. Kukorelli István* alkotmánybírák különvéleményével - meghozta a következő

99

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 282. § (1) bekezdésének, 282/A. § (1) bekezdésének, 282/B. § (1) bekezdésének, 282/C. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 283/A. § (1) bekezdésének a „hatósági engedély nélkül”, illetve a 283/A. § (1) bekezdésének „hatósági engedéllyel nem rendelkezőnek” szövegrészei alkotmányellenesek, ezért azokat a határozat kihirdetésének napjával megsemmisíti.

A felsorolt rendelkezések az alábbi szöveggel maradnak hatályban:

„282. § (1) Aki kábítószeret termeszt, előállít, megszerez, tart, az országba behoz, onnan kivisz, vagy az ország területén átvisz, büntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

„282/A. § (1) Aki kábítószeret kínál, átad, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik, büntettet követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

„282/B. § (1) Az a tizennyolcadik életévét betöltött személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltött személy felhasználásával kábítószeret termeszt, előállít, megszerez, tart, az országba behoz, onnan kivisz, az ország területén átvisz, büntettet követ el, és két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

„282/C. § (1) Az a kábítószerfüggő személy, aki kábítószeret termeszt, előállít, megszerez, tart, az országba behoz, onnan kivisz, az ország területén átvisz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az a kábítószerfüggő személy, aki kábítószeret kínál, átad, forgalomba hoz vagy azzal kereskedik, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

„283/A. § (1) Aki nemzetközi szerződés végrehajtására kiadott jogszabályban a kábítószer tiltott előállításához használt vegyi anyagként meghatározott anyagot előállít, megszerez, tart, felhasznál, forgalomba hoz, azzal kereskedik, az országba behoz, onnan kivisz, az ország területén átvisz, úgyszintén, aki jogszabályi előírás megszegésével ilyen anyagot átad, büntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 283. § (1) bekezdésének *b)*, *c)*, *d)* pontja, *e)* pontjának 2. alpontja és (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat a határozat kihirdetésének napjával megsemmisíti.

A 283. § az alábbi szöveggel marad hatályban:

„283. § (1) Nem büntethető kábítószerrel visszaélés miatt,

a) aki csekély mennyiségű kábítószeret saját használatra termeszt, előállít, megszerez vagy tart [282. § (5) bek. *a)* pont],

[...]

e) az a kábítószerfüggő személy, aki

1. jelentős mennyiséget el nem érő mennyiségű kábítószer saját használatára természet, előállít, megszerez, tart, az országba behoz, onnan kivisz, az ország területén átvisz [282/C. § (1) bek. és (5) bek. a) pont],

[...]

f) az a kábítószerfüggő személy, aki az e) 1. alpontban meghatározott bűncselekménnyel összefüggésben - kétévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő - más bűncselekményt követ el,

feltéve, ha az első fokú ítélet meghozataláig okirattal igazolja, hogy legalább hat hónapig folyamatos, kábítószer-függőséget gyógyító kezelésben, kábítószer-használatot kezelő más ellátásban részesült, vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatáson vett részt.”

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 286/A. § (2) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt 2005. május 31. napjával megsemmisíti.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja: nemzetközi szerződésbe ütköző és alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy az Országgyűlés a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben a kábítószerrel visszaélés egyes eseteivel kapcsolatban elmulasztotta a kiskorúak védelmét fokozottan garantáló, az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, valamint az 1998. évi L. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószerek és pszichotróp anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án, Bécsben kelt Egyezmény rendelkezéseit érvényre juttató szabályok megalkotását.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2005. május 31. napjáig tegyen eleget.

5. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást követett el azzal, hogy az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény I-IV. listáinak, illetve az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény I-IV. listáinak eredeti és mindenkor hatályos (módosított) szövegét törvényben nem hirdette ki.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy a listák szövegének kihirdetésével kapcsolatos jogalkotói feladatának 2005. május 31. napjáig tegyen eleget.

6. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy az Országgyűlés elmulasztotta azon rendelkezések megállapítását, amelyekből a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 282-283/A. §-ai alkalmazásakor a bűncselekmény elkövetési tárgya a jogbiztonság követelményét kielégítő módon meghatározható.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2005. május 31. napjáig tegyen eleget.

7. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztást idézett elő azzal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény rendelkezéseivel összefüggésben nem alkotta meg azon szabályokat, amelyek a kábítószerélvezőket segítő, megelőző, gyógyító programok végrehajtásában közreműködők büntetőjogi felelősségének kérdéseit rendezik.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2005. május 31. napjáig tegyen eleget.

8. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja: alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a jogalkotó elmulasztotta a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 282-283/A. §-ában foglalt elkövetési magatartások és az engedéllyel folytatható tevékenységeket megállapító jogszabályok összhangjának megteremtését.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja a jogalkotót, hogy feladatának 2005. május 31. napjáig tegyen eleget.

9. Az Alkotmánybíróság elutasítja a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására irányuló azon indítványt, amely szerint az 1998. évi L. törvénnyel kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében a kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott forgalmazása elleni, 1988. december 20-án, Bécsben kelt Egyezmény 3. cikk 5. pontjának *f)* és *g)* alpontjaiba ütköző módon sértik a nemzeti bíróságok jogkörét a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 283. §-ának azon rendelkezései, amelyek a nem függő fogyasztók számára is biztosítják a büntetőjogi következmények alóli mentesülés lehetőségét.

10. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 282. §-a, 282/A. §-a, 282/B. §-a, 282/C. §-a, 283. § (1) bekezdés *a)* pontja, valamint az *e)* pont 1. alpontja és *f)* pontja, a 283/A. §-a, 286/A. § (3) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat - a rendelkező rész 1. és 2., valamint 4. pontjában foglaltakon túlmenően - elutasítja.

11. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztásának megállapítására irányuló azon indítványt, amely szerint azáltal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény rendelkezései büntetni rendelik a csekély mennyiségű kábítószer saját fogyasztás céljából történő előállítását és termesztését, sérül a jogalanyoknak Alkotmányban biztosított önrendelkezési joga - elutasítja.

12. Az Alkotmánybíróság a kábítószerrel visszaélés vétsége és büntette miatt jogerősen lezárt büntetőeljárások felülvizsgálatára vonatkozó indítványt elutasítja.

13. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 1999. március 1. és 2003. március 1. között hatályban volt 282. § (9) bekezdés *a)* pontjának „kábitószer fogyaszt” szövegrésze, valamint *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

14. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés alkotmányellenes mulasztásának megállapítására irányuló azon indítványt, amely szerint azért sérülnek a gyermekeknek az Alkotmány 16. §-ában biztosított érdekei, mert a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény nem lép fel kellő szigorral a kábítószerrel visszaéléssel szemben - visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

A határozat rendelkező részének 1-8. pontjával nem értek egyet. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában először fordul elő, hogy a testület - megsemmisítve a Btk. több rendelkezését - azonnali hatállyal büntetendővé nyilvánít, egyúttal határidő megállapításával büntetni rendel olyan magatartásokat, amelyek esetében a törvényhozó nem tartotta feltétlenül indokoltnak a büntetőjogi felelősségre vonást. A büntetendő cselekmények kibővítésére al-

kormányos indokok nélkül, az állam büntetőhatalmának túlzott kiterjesztésével, valamint a jogbiztonság sérelmével került sor.

I.

1. Az Alkotmánybíróság határozata az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből következő egyéni önrendelkezési jog és az állam büntetőhatalmának értelmezésén alapul. A többségi határozattal egyetértek abban, hogy az Alkotmány 54. § (1) bekezdése nem biztosít alanyi jogot a jogszabályokban „kábitószereknek” nevezett anyagok fogyasztására, vagyis a „*mámorhoz való jog*” nem alapvető jog. Ennek okát abban látom, hogy az Alkotmány az egyének különösen fontos érdekeit részesíti kiemelt, alapjogi védelemben. A drogok és a pszichotróp anyagok fogyasztása azonban - a vallási rítusokat, valamint a nélkülözhetetlen orvosi felhasználást leszámítva - nem tekinthető olyan kiemelkedő egyéni érdeknek, vagy az autonómiát kifejezésre juttató olyan döntésnek, amelyet különleges alkotmányos garanciákkal kell körülbástyázni, és amelynek intézményes védelme az állam feladata. Éppen ellenkezőleg: nyilvánvaló egészségügyi, gyermekvédelmi és más alkotmányos érvek szólnak az egyéni cselekvés szabadságát korlátozó állami szabályozás mellett.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő „alkotmányos büntetőjog” elvei, valamint a 8. § (2) bekezdéséből származó alapjog-korlátozási feltételek alapján külön alkotmányossági megítélés alá tartozik a *büntetőjogi beavatkozás*. A büntetőeljárással szükségképpen együtt járó alapjog-korlátozások, a kriminális szankciók súlyossága (különösen a szabadságvesztés lehetősége), valamint az eljárás és a büntetések megőrző hatása azt indokolják, hogy az Alkotmánybíróság az alapjog-korlátozások *szükségességi-arányossági tesztjét* alkalmazza a Btk. Visszaélés kábítószerrel cím alatt található rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálatakor. Ezt - szakítva a korábbi gyakorlattal - a többségi határozat is elismeri, de az arányosság kérdésében én más következtetésre jutok. A testület éppen azt az alapelvi részt hagyja figyelmen kívül a Német Szövetségi Alkotmánybíróság - egyébként sok tekintetben követett - kannabisz-döntéséből, amelyet az alapjog-korlátozás szempontjából a leglényegesebbnek tartok: a csekély mennyiségű tiltott drogok alkalomszerű, saját célú fogyasztásának büntetendővé nyilvánítása azért nem sérti az aránytalan állami beavatkozás tilalmát, „mert a törvényhozó a bűnüldöző szervek számára lehetővé tette a büntetés kiszabásának vagy a bűncselekmény üldözésének mellőzését. Ezáltal a törvényhozó tekintettel volt a csekély mértékű jogellenességre és az elkövető bűnösségének alacsony fokára.” (BVerfGE 90, 145.)

A többségi határozat önmagában véve arányosnak tekinti a kivételt nem engedő büntetőjogi szankciórendszer alkalmazását. Véleményem szerint csak az úgynevezett „*elterelés*”, valamint a *büntetés mellőzésére szolgáló, a jogalkalmazói mérlegelés lehetőségét biztosító egyéb jogintézmények* fennállása esetén arányos, és ezáltal alkotmányos a büntetőjogi szabályozás.

2.1. Az arányosság kérdésében megfogalmazott különvéleményem azon alapul, hogy a többségi határozattól eltér az álláspontom a különböző drogok egyéni és társadalmi veszélyeinek alkotmányossági megítéléséről. Az Alkotmánybíróság az európai kultúra részének minősítette az alkoholt, a nikotint és a kávé, amelyekkel a társadalom „megtanult” együtt élni, s ezeket a szereket a testület a kábítószereknél sokkal kevésbé veszélyesnek nyilvánította. A határozat szerint a kábítószereket egy társadalmi kisebbség fogyasztja, a használatnak nincsenek hagyományai, miközben a kábítószerek rendkívül veszélyesek az egyénre és a közösségre.

A kábítószerek okozta egyéni és társadalmi ártalmak jelentősége kétségbevonhatatlan. Ugyanakkor vitatom a többségi határozat megközelítésmódját, az egyes szerek összehasonlítását és

a levont következtetéseket. Az állam semlegességének a határozatban is felbukkanó elvéből értelmezésem szerint az következik, hogy a büntetőjogi tilalom és szankció alkotmányossága szempontjából nincs jelentősége a tiltott cselekvés társadalmi hagyományainak és annak, hogy milyen széles körben terjedt el a büntetendő magatartás. Az állam nem ítélné meg hátrányosan a szűk körben követett szokásokat, a *többségi hagyománytól különböző* magatartásokat pusztán a többségi felfogástól való eltérésük miatt.

A tiltott drogok fogyasztása esetében az Alkotmánybíróság kiinduló feltételezését is vitatom. Magyarországon a kábítószer-fogyasztás *nem egy szűk társadalmi csoport* deviáns viselkedése. 2002-ben végzett országos felmérés szerint a 15-17 éves diákok 21,5%-a használt már tiltott drogot. (Jelentés a magyarországi kábítószerhelyzetről. 2003. Budapest, Gyermek-, Ifjúsági- és Sportminisztérium, 2003, 54.) A fővárosban 2001 óta a 18-35 évesek több mint 30%-áról mondható el, hogy már kipróbált tiltott drogot. (Uo. 57.) 2003-ban végzett országos vizsgálat kimutatta, hogy a 18-65 évesek 6,5%-a fogyasztott már kábítószeret. (Paksi Borbála: Drogok és felnőttek. Budapest, L'Harmattan, 2003, 40.) Tehát a magyar társadalom széles körét érintő szociális kérdéstről van szó.

Vitatom azt az előfeltevést is, amely nem vet számot az alkoholfogyasztás és a dohányzás miatti hátrányokkal. Az elmúlt három évtizedben az összhalalozás 10,4%-át az alkohol, 19,6%-át a dohányzás okozta. (Az alkohol hatása a halandóságra 1970-99 között Magyarországon. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2003, 7.; A dohányzás hatása a halandóságra 1970-99 között Magyarországon. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2002, 7.) 2003-ban közel 1 millióra becsülték az alkoholbetegek (alkoholisták) számát. (Magyar Statisztikai Zsebkönyv, 2003. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2004, 115.) Az alkoholfogyasztás nemcsak az ember saját halálában juthat szerephez, hanem mások életének és egészségének veszélyforrása is lehet. 2003-ban az ittasan okozott közúti közlekedési balesetek közül 2451 járt személyesérüléssel vagy halállal. (Uo. 123.) Az 1990-98 közötti időszakban elkövetett valamennyi ismertté vált, halált okozó élet elleni bűncselekmény elkövetőjének több, mint 20%-a a cselekmény elkövetésekor közepes vagy súlyos alkoholos befolyásoltság alatt volt, és az elkövetők csupán 20%-a volt józan életvitelű. (Dr. Kránitz Mariann: Zárójelentés a rendszerváltást követően - 1990-1998 között - elkövetett emberölések IM-OKRI közös kutatásáról. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet Bűnözéskutatási Osztály, 33. Kézirat.)

Mindezek miatt a többségi határozatban foglalt érvek nem elégségesek *a tiltott és a nem tiltott drogok közötti különbségek* kimutatására és az alkotmányjogi következtetések levonására.

2.2. A határozat szerint a fogyasztók - azon túl, hogy testi egészségük súlyosan károsodik - elveszítik belátási és döntési képességüket, emellett a kábítószeres környezetére és az egész társadalomra nézve is olyan hátrányt jelentenek, amely megalapozza a kivételt nem engedő büntetőjogi szankciórendszer igénybevételét. A tiltott és a nem tiltott drogok közötti különbségtételhez hasonló leegyszerűsítésnek tartom a különféle kábítószeres és pszichotróp anyagok differenciálatlan minősítését. Ezeknek a szereknek ugyanis eltérő a hatásmechanizmusuk, *különböző módon és mértékben hatnak az ember tudatállapotára* és így önrendelkezési képességére. A kábítószernek nevezett drogok nem azért alkotnak közös halmazat, mert más szerekétől eltérő, egymással megegyező kémiai tulajdonságaik vannak, hanem maga a jogi minősítés, a *büntetőjogi tilalom egységesíti* ezeket a szereket. A többségi határozatban is hangsúlyozott megfelelő tájékozottság ellen hat és az érvelés meggyőző erejét csökkentő, ha az Alkotmánybíróság a kábítószer-fogyasztáshoz egységesen a halálos következmény képét társítja.

A többségi határozat az egységes kábítószer-szemlélet alapján jut arra a következtetésre, hogy a fogyasztók elveszítik belátási képességüket, autonómiájukat, ezért a tiltás nem korlátozza, hanem ellenkezőleg: biztosítja az önrendelkezési jogot. A felfogás mindkét részét vitatom: 1. önmagában az alkalmi fogyasztás és a drogfüggés közötti kétségtelen különbségből következik, hogy nem tekinthető minden esetben az autonómiát nélkülöző választásnak a kábítószer-fogyasztó személy döntése. 2. Ha viszont a kábítószer-fogyasztó valóban elveszíti szabad döntéshozatali képességét, akkor válik a legkevésbé indokolhatóvá a fogyasztásért való büntetőjogi felelősségre vonás. Alkotmányosan *nem látom igazoltnak, hogy az ilyen fogyasztó érdekét szolgálja*, vagyis neki az a jó, ha megbüntetik. (Gyórfi Tamás: Drogfogyasztás és önrendelkezési jog. (<http://www.uni-miskolc.hu/~wwwjuris/drogfogyasztas.pdf>))

A differenciált megközelítést tartom indokoltnak a kábítószeres okozta *társadalmi hátrányok* alkotmányjogi vizsgálatánál is. A kábítószeres nemcsak az egyén egészségére hatnak ártalmasan, hanem az egész társadalomra nézve hátrányos következményekkel járnak. Ahogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság fogalmazott: „a társadalmi együttélés formálása a tét.” (BVerfGE 90, 145, 174.) A büntetőjog - határozatban is említett - „ultima ratio” jellegéből következően abból kell kiindulni, hogy a magatartások helytelenítése, valamint a társadalmi hátrányok lehetősége önmagában nem elégséges indok a büntetőjog alkalmazására. Egy cselekmény kriminalizálásához az államnak súlyos társadalmi hátrányok veszélyét vagy bekövetkezését kell bizonyítania. A kábítószer-fogyasztó magatartásával súlyos hátrányokat („károkat”) okozhat másoknak, de a hátrány okozásának egyes elszigetelt esetei (például felelőtlen szülő vagy megbízhatatlan munkavállaló lesz, többletköltséget okoz a társadalombiztosításnak) alkotmányosan nem indokolják minden fogyasztó büntetését. (Gyórfi Tamás: i.m. 11-12.) A büntetőjogi szankciót álláspontom szerint a kábítószer-fogyasztás *kumulatív hatásai indokolhatják*: egy személy magatartása önmagában még nem okoz büntetőjogilag értékelhető társadalmi hátrányt, nem veszélyezteti súlyosan a közösséget, de együttesen - különösen, ha sokan fogyasztanak jelentős ártalmakkal járó, tiltott drogot - már komoly veszélyt jelentenek a társadalmi együttélésre.

Összességében egyetértek a többségi határozattal abban, hogy a kábítószeres, az alkohol és más szerek használatának eltérő jogi megítélése nem sérti az Alkotmány 70/A. §-át. Ugyanakkor az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezetett „alkotmányos büntetőjog” elvei és a 8. § (2) bekezdésből következő alapjog-korlátozási feltételek (szükségességi-arányossági követelmények) alapján úgy ítélem meg, hogy a törvényhozás a közérdek védelmében, absztrakt veszélyekre hivatkozva csak két feltétel együttes teljesülése esetén fenyegetheti büntetéssel a drogfogyasztást: 1. a büntetőjogi fenyegetettségnek az egyes szerek valós veszélyeinek mértékéhez kell igazodnia. A jogalkotás során számításba kell venni az egyes szerek tulajdonságairól, különösen azok egészségkárosító hatásairól kialakított tudományos ismereteket. A szabályozás alapjául szolgáló körülmények változásait figyelemmel kell kísérni, és az új ismeretek alapján mérlegelni kell a változtatás szükségességét. 2. Ha a törvényhozó nem konkrét veszélyekre vagy még inkább sérelmekre alkot büntetőszabályt, akkor a jogalkalmazás számára tág teret kell biztosítani a konkrét körülmények mérlegelésére, különös tekintettel a speciálprevenációs célokra és a drogfüggők gyógykezeléséhez fűződő egyéni és társadalmi érdekekre. A kábítószer tulajdonságai, használt mennyisége, a jogsérelem módja, valamint a veszély szempontjából releváns egyéb körülmények figyelembevételével a védett közérdek veszélyeztetése olyan csekély mértékű is lehet, hogy az elkövető megbüntetése (ami a szabadságo-

gainak szükségszerű korlátozásával jár) aránytalan, ezért alkotmányellenes szankciónak minősülhet.

II.

Az Alkotmánybíróság formai érvekkel, a jogbiztonságra hivatkozva semmisítette meg a vizsgált rendelkezések egy részét, illetve a jogbiztonságra alapozva állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet. A többségi határozat a „hatósági engedély” fogalmának határozatlansága miatt alkotmányértőnek minősítette a Visszaélés kábítószerrel cím alatti kerettényállásokat, és a hatósági engedélyre utaló szövegrészeket azonnali hatállyal megsemmisítette. A többségi határozat az „együttesen történő kábítószer-fogyasztás” fogalmának bizonytalanságára hivatkozva azonnali hatállyal megsemmisítette az úgynevezett „elterelést”, vagyis a drogfüggők és az alkalmi fogyasztók számára a büntetés helyett a gyógykezelés vagy a megelőző-felvilágosító szolgáltatás lehetőségét meghatározott feltételekkel lehetővé tevő rendelkezések jelentős részét. A többségi határozat szerint a Btk. 282-283/A. §-ai sértik a jogbiztonságot, mert nem megfelelően határozzák meg az elkövetési tárgyat és az elkövetési magatartásokat. A megsemmisített szabályokat nem tartom alkotmányellenesnek, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását megalapozatlannak ítélem, az azonnali hatályú megsemmisítést pedig az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság sérelmének tekintem.

1. Amikor az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére hivatkozva azt követeli meg, hogy a jogszabályi rendelkezés kizárólag egyféleképpen legyen értelmezhető, akkor Herbert L. A. Hart előtti jogértelmezési kánont követ. Az „egyféléképpen értelmezhetőség” követelménye alapján minden jogszabályt meg lehetne semmisíteni, ugyanis *ennek a követelménynek egyetlen jogszabály sem felelhet meg*. A jogszabályokban rögzített rendelkezések ugyanis olyan „általános osztályozó terminusok” („jármű”, „szerződés”, „fél”) amelyek alkalmazási köre sohasem lehet teljesen határozott. Az általános szabályok révén való cselekvés-szervezés szisztematikusan termeli a határeseteket, amelyeknél a szabály alkalmazása elkerülhetetlenül problémássá válik, és ez alól a büntetőjogi szabályok sem kivételek. (Herbert Lionel Adolphus Hart: A jog fogalma. Budapest, Osiris, 1995, 146.; Vö. Bódig Mátyás: Jogelmélet és gyakorlati filozófia. Jogelméleti módszertani vizsgálódások. Miskolc, BÍBOR, 2004, 338. és köv.) Ezért önmagában a „hatósági engedély”, az „együttesen történő kábítószer-fogyasztás” és más rendelkezések határozatlansága vagy többféle értelmezési lehetősége nem elegendő érv az alkotmányellenesség megállapításához. A Visszaélés kábítószerrel cím alatti rendelkezésekben használt mindegyik kifejezésről kimutatható, hogy többféleképpen értelmezhető.) Álláspontom szerint a jogállamiság sérelmét akkor lehet megállapítani, ha a „többértelműségen” túl további, érdemi kifogások is megfogalmazhatók. Például: a vizsgált büntetőjogi szabály határozatlansága a jogalkalmazás során olyan súlyos zavarokat okozott (vagy annak a veszélye kimutatható), amely a jogorvoslati rendszerben, a jogalkalmazás egységesítésére szolgáló eszközök révén sem szüntethető meg; a határozatlan tartalmú szabály alkalmazásával személyek indokolatlan hátrányt szenvednek (vagy annak a veszélye kimutatható).

2. A többségi határozat szerint az *együttes elkövetési forma* nem azonosítható a Btk.-ban lévő társas elkövetési formákkal, és bizonytalan tartalma miatt a jogalkalmazás során zavarokat okozhat. Az Alkotmányból azonban nem következik, hogy a Btk. módosításakor kizárólag a törvényben már szereplő fogalmakat kell használni. Az új fogalom dogmatikai és jogalkalmazási bizonytalanságait a határozat csupán deklarálja, de nem támasztja alá jogirodalmi hivatkozással, a bírói gyakorlatból vett példával vagy más módon. A Btk. értelmezésére az Alkot-

mánybíróságnak nincs monopóliuma, s a bírósági rendszeren belül megfelelő eszközök állnak rendelkezésre az ítélkezési gyakorlat egységesítésére.

3.1. A „*hatósági engedély*” szövegrészt tartalmazó 282. §, 282/A. §, 282/B. §, 282/C. §, valamint a 283/A. § kerettényállások. Az Alkotmánybíróság az 1026/B/2000. AB határozatában megállapította, hogy a kerettényállásos kodifikációs technika önmagában és általánosságban nem alkotmányellenes, míg a bűncselekmény mindenki számára felismerhető a világos, érthető és értelmezhető norma következtében. (ABH 2003, 1296, 1299.) A büntetőjogi norma lényege véleményem szerint nem az, hogy megfogalmazza, mi a jogszerű magatartás, illetve annak feltételei, hanem az, hogy kiderüljön a szabályból, hogy mi a büntetőjogilag tilalmazott cselekmény. A Btk. rendelkezéseiből mindenki számára megállapítható, hogy amennyiben hatósági engedély nélkül valósítja meg az elkövetési magatartások bármelyikét, akkor bűncselekményt követ el. A *jogkövető magatartás feltételeinek részletezése* álláspontom szerint nem tartozik az alkotmányos büntetőjog formai kritériumai közé.

3.2. A többségi határozat szerint nyilvánvaló, hogy azokra a Btk.-ban elkövetési magatartásként meghatározott tevékenységfajtákra, amelyek a - többségi határozatban felsorolt - kormányrendeletben nem szerepelnek, engedély nem is kérhető, és más hatósági aktus sem követelhető meg. Minthogy pedig számos elkövetési magatartás ilyennek minősül, ezek esetében a hatósági engedély mint tényállási elem előírása éppen a büntethetőséget zárja ki, azaz a mögöttes joganyagnak a Btk.-val való aszinkronitása éppen annak érvényesülését rontja le. Véleményem szerint ez az érvelés logikailag nem helyes, és a többségi határozat e téren is adós maradt a bírói gyakorlat vizsgálatával. Abból, hogy a Btk. kerettényállásban jelzi azt, hogy hatósági engedély birtokában egyes, egyébként büntetőjogi tilalom alá eső tevékenységek jogszerűen végezhetők, nem következik a határozatban felvázolt „képtelen eredmény”. A hatályos szabályozásból nem vezethető le az, hogy a Btk.-ban meghatározott cselekmények miatt gyakorlatilag csak azon elkövetőkkel szemben folytatható az eljárás, akiket a kormányrendeletekben meghatározott engedélykérési kötelezettség terhel, és azt elmulasztják, míg mások az ilyen típusú magatartás esetén is mentesülnek a felelősségre vonás alól.

3.3. Az Alkotmányból nem vezethető le a határozat azon következtetése sem, hogy a hatósági engedélyre vonatkozó jogszabályok és a Btk. 282-283/A. §-ainak az elkövetési magatartásokra vonatkozó rendelkezései közötti összhang hiánya önmagában is az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idéz elő. Az elkövetési magatartásokra vonatkozó taxatív felsorolás jelentősége a jogbiztonság szempontjából éppen az, hogy hiába bővítik, változtatják a vonatkozó nemzetközi egyezmények hazai végrehajtási rendeletei a hatósági engedélyhez köthető tevékenységek körét, azok automatikusan nem válnak büntetőjogi elkövetési magatartássá. Így például a Korm. R.1. 3. § (1) bekezdésében foglalt hatósági engedély nélküli kábítószer-átadás bűncselekmény, mert a Btk. 282/A. §-ának egyik elkövetési magatartása az átadás, de az ugyanebben a bekezdésben foglalt hatósági engedély nélküli kutatás nem, mert a kutatás nem szerepel a Visszaélés kábítószerrel tényállásban, mint elkövetési magatartás. A hatósági engedélyre irányadó rendelkezéseket tartalmazó kormányrendeletek fogalomrendszere tehát nem ok nélkül „nem kompatibilis” a Btk.-nak az elkövetési magatartásokat meghatározó rendelkezéseivel, az eltérésekkel kapcsolatos alkotmányossági aggályok megalapozatlanok.

Összességében tehát úgy ítélem meg, hogy az Alkotmánybíróság *nem szolgáltatott kellő indokot* arra, hogy a jogbiztonságra hivatkozva megsemmisítse a vizsgált rendelkezéseket, illetve a jogbiztonságra alapozva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapítson meg.

4. Az Alkotmánybíróság számos, a többségi határozatban is idézett alkalommal kifejtette, hogy a büntető jogszabályok esetében rendkívüli jelentősége van az előreláthatóság, kiszámíthatóság követelményének. Jelen esetben a határozat döntő érve az elterelés lehetőségét biztosító rendelkezések *ex nunc* hatályú megsemmisítése mellett az, hogy „az egyén az eseti megítélés következtében előálló bizonytalan helyzetben nem tartható”. Csakhogy az Alkotmánybíróság döntése a büntetethez való jog megszüntető okra vonatkozik. Ennek következtében nem a bizonytalan elítélés lehetőségének megszüntetéséről van szó, hanem a - többségi határozat szerint - bizonytalan büntetéselkerülés helyett a *biztos büntetésről*. Vagyis az Alkotmánybíróság egyes magatartásokat azonnali hatállyal büntetendővé nyilvánított, amit kizárólag az Országgyűlés tehet meg, és azt is csak az Alkotmánybíróság által előírt „kellő felkészülési idő” biztosításával. A többségi határozat figyelmen kívül hagyta az Abtv. 43. § (4) bekezdését, amely felhatalmazást ad a jogbiztonság érdekében történő *pro futuro* megsemmisítésre.

5. A többségi határozat szerint az Országgyűlés mulasztást követett el azzal, hogy nem hirdette ki törvényben az Egységes Kábítószer Egyezmény I-IV. listáit és a Pszichotróp Egyezmény I-IV. listáit. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján kizárólag a mindenki számára megismerhető jogszabályok szolgálhatnak büntetőjogi felelősségre vonás alapjául. A határozat azonban nem ezen alkotmányossági követelmény sérelme miatt állapított meg mulasztást. A határozat az Abtv. 47. §-a alapján kötelezi az Országgyűlést nemzetközi szerződés egyes részeinek a kihirdetésére. Az Abtv. 47. §-a szerint az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során megállapíthatja: a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta. Ha egy már hatályban lévő és a belső jog részévé vált nemzetközi szerződésből jogalkotási kötelezettség fakad, és e kötelezettségét a jogalkotó nem teljesíti, megállapítható a mulasztás. Jelen esetben a kihirdetés még nem történt meg, ezért az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna alaposan megvizsgálnia, hogy az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének megfelelően a jogrendszer *egyéb módon*, jogszabályban vagy a jogalkalmazás útján nem teremtette-e meg a belső jog és a nemzetközi jog összhangját. Egy ilyen átfogó vizsgálatot követően sem juthatott volna az Alkotmánybíróság azonban arra a következtetésre, hogy az Országgyűlés a mulasztást *kizárólag a szóban forgó listák törvényi kihirdetésével* orvosolhatja.

6. A jogbiztonságra hivatkozó érveléssel nyilvánítja alkotmányellenesnek a többségi határozat indokolásának IV.10.3.2. pontja a „használat alkalma” fogalomkört is, de a vizsgált rendelkezések között nem ez a kifejezés, hanem a „saját használat” szerepel, amelyet viszont a határozat - helyesen - nem minősít alkotmányellenesnek. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a Btk.-nak az elterelés lehetőségét biztosító 283. §-ából a jogbiztonság alapján megsemmisíti az (1) bekezdés *c)* pontját, amely a „saját használat” kifejezést tartalmazza, miközben az ugyanilyen tartalmú *a)* pontot és az *e)* pont 1. alpontját hatályban tartja. (Vö. a határozat rendelkező részének 2. pontját az indokolás indítványismertető I.3.1. pontjával, valamint a IV.10.3.2. ponttal.)

III.

A többségi határozatnak a jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét, valamint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapító további részei az Alkotmánynak az *ifjúság védelméről* rendelkező 16. §-án, valamint *gyermek védelméről* rendelkező 67. §-án alapulnak. Álláspontom szerint sem az Alkotmányból, sem az Alkotmánybíróság által vizsgált nemzetközi szerződésekből nem következik, hogy a gyermekek (18 év alattiak) védelme kizárólag

ról a kábítószer fogyasztó fiatalok, fiatal felnőttek (18-21 év közöttiek) kivétel nem engedő büntetőjogi felelősségre vonásával valósítható meg.

1. Az Alkotmány 16. és 67. §-ával összhangban az ENSZ Egyezmény, az Egységes Kábítószer Egyezmény, a Pszichotróp Egyezmény és - különösen - a Gyermek Egyezmény alapján az államnak gyermek- és ifjúságvédelmi kötelezettsége van. Ez az állami kötelezettség többféle módon is teljesíthető. A Gyermek Egyezmény 33. cikkében a magyar állam arra vállalt kötelezettséget, hogy minden alkalmas (törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelésügyi) intézkedést megtesz annak érdekében, hogy megvédje a gyermekeket a kábítószeres tiltott fogyasztástól és megakadályozza a gyermekek felhasználását e szerek előállításában és kereskedelmében. A lehetséges állami intézkedéseknek csupán az egyik, és egyben a legszigorúbb és leginkább jogkorlátozó fajtája a büntetőjogi eszközök igénybevétele. A többségi határozat ezen belül is kizárólag egy szűk részterületet vizsgál, a Kábítószerrel visszaélés cím alatt lévő büntetőjogi szabályokat. Önmagában a Btk.-nak ezeket a rendelkezéseit vizsgálva azonban nem lehet megalapozottan arra a következtetésre jutni, hogy a gyermekek sérelmére, valamint a gyermekek felhasználásával elkövetett kábítószerrel való visszaélés szabályozása olyan fokban hiányos, hogy lerontja a hivatkozott „nemzetközi szerződések elveinek és tételes szabályainak érvényesülését”.

A jelen ügyben irányadó nemzetközi egyezmények nem tartalmazzak előírást meghatározott tartalmú büntetőjogi norma megalkotására, sőt nagy mozgásteret hagynak a tagállamoknak drogpolitikájuk kialakításában. A magyar állam a Pszichotróp Egyezmény 22. cikkében és az Egységes Kábítószer Egyezmény 36. cikkében is arra vállalt kötelezettséget, hogy „alkotmányos jogszabályainak fenntartásával” alkotja meg a szükséges büntetőjogi szabályokat. Emellett, az ENSZ Egyezmény folyamatosan utal arra, hogy a részes államok alkotmányos alapelveiknek és jogrendjük alapvető rendelkezéseinek a fenntartásával kötelesek a szükséges intézkedések megtételére (3. cikk 1. pont *c*), 2. pont). A szükséges intézkedések igénybe vehető skálája pedig elég széles ahhoz, hogy a részes államok kiválaszthassák az alkotmányukkal összhangban álló eszközöket. Az ENSZ Egyezmény lehetővé teszi, hogy az állam az elítélés és a büntetés kiszabása helyett kisebb súlyú bűncselekmények esetében a rehabilitáló, a társadalomba való visszailleszkedést elősegítő intézkedéseket alkalmazzon (43. cikk 4. pont *c*). Ez az egyezmény azt is lehetővé teszi, hogy az állam olyan rendelkezést hozzon, amely a személyes fogyasztásra szánt kábítószeres és pszichotróp anyagok birtoklása, vásárlása és természetése elkövetőjének kezelésére, nevelésére, társadalmi visszailleszkedést elősegítő intézkedést alkalmaz az ítélet vagy büntetés alternatívájaként (43. cikk 4. pont *d*).

Ebből következően a jogalkotó nem a nemzetközi szerződés ellenére, hanem épp az abban foglalt felhatalmazás alapján tette lehetővé az elterelést a csekély mennyiségű kábítószer együttesen történő kábítószer-fogyasztás alkalmával (akár oktatási, nevelési intézmény területén, vagy közelében) történő kínálását, átadását. A jogalkotó választása egyfelől a büntetőhatalom érvényesítéséhez fűződő érdek, másfelől a 14-18 éves gyermekeknek és a 18 és 21 év közötti fiatal felnőtt elkövetőknek (alkalmi fogyasztóknak és drogfüggőknek) a büntetőjogi szankcionálással szükségképpen együtt járó szabadságkorlátozásoktól való megóvásához fűződő egyéni és társadalmi érdek közötti mérlegelésen alapul. Ezzel szemben a többségi határozat nem vette figyelembe, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és a 8. § (2) bekezdéséből következően a büntetőjogi szankciókat az alapjog-korlátozásoknak megfelelően kell értékelni, és emiatt az Alkotmánynak a gyermekek védelméről szóló rendelkezései nem értékelhetők önmagukban.

2. A határozatnak a nemzetközi szerződések értelmezése alapján azt kellett volna alátámasztania, hogy az állam a Btk.-ban foglalt más tényállás megállapításával, egyéb jogszabály megalkotásával, illetve jogalkalmazás útján sem tett eleget vállalt kötelezettségeinek.

A belső jog részévé vált nemzetközi jogi normák nemzetközi tartalmukkal válnak a magyar jog részévé. A nemzetközi egyezmények értelmezésekor a határozatnak figyelemmel kellett volna lennie a szerződések értelmezésére irányadó, a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés 31-33. cikkeire. E szerint a szerződések értelmezésekor a szövegen túl figyelembe veendő a szövegkörnyezet, a később kialakult gyakorlat, a szerződési előkészítő anyagok és a szerződéskötés körülményeinek elemzése is. Az Alkotmánybíróság úgy állapította meg a nemzetközi szerződésből fakadó jogalkotási kötelezettség elmulasztását, hogy: nem jelölte meg, hogy a nemzetközi szerződés pontosan melyik rendelkezésének teljesítését mulasztotta el a törvényhozó; figyelmen kívül hagyta a nemzetközi jog sajátos értelmezési elveit; nem vette számításba a nemzetközi szerződés végrehajtását ellenőrző szervezetek gyakorlatát. Ez utóbbi azért különös jelentőségű, mert az ENSZ Egyezményben részes tagállamok nem kis részének kábítószer-szabályozása a magyarországinál jóval kevésbé korlátozó. A többségi határozat azonban egyetlen példát sem hoz fel arra, hogy a nemzetközi intézmények kifogásolták volna a magyar vagy más államok jogi szabályozását, illetve joggyakorlatát. Mindezek hiányában megalapozatlannak tartom a többségi határozat által levont következtetéseket.

IV.

Egyetértek azzal, hogy a többségi határozat elvi szinten megerősítette a korábbi gyakorlatot, amely szerint a testületnek a büntetőpolitika *alkotmányos korlátainak* megállapítására van jogosítványa, és nem arra, hogy meghatározza a büntetőpolitikát. [Összefoglalóan: 13/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 85, 90-91.] A törvényhozó feladata, hogy a tudományos ismeretek és a jogalkalmazási gyakorlat figyelembevételével kialakítsa a drogstratégiát és a büntetőpolitikát. (Lévai Miklós: Engedélyezni vagy tiltani. A kábítószer-fogyasztásra vonatkozó kriminálpolitika dilemmái. Magyar Jog, 1996/1., 16.) A többségi határozat elvi szinten fenntartotta a különböző drogpolitikák közötti választás lehetőségét, ugyanakkor a Btk. vizsgált rendelkezéseiről hozott döntéseivel a keresletcsökkentő kábítószer-politika primátusát juttatta érvényre. A Btk. több rendelkezésének megsemmisítése ugyanis nem a büntetőpolitika alkotmányos korlátait húzza meg, hanem azt eredményezi, hogy olyan fogyasztói magatartások válnak részben azonnali, részben jövőbeli hatállyal büntetendővé, amelyek esetében a törvényhozó nem tartotta feltétlenül indokoltnak a büntetőjogi felelősségre vonást. Álláspontom szerint erre a tudományos ismeretek és a jogalkalmazási gyakorlat figyelembevétele nélkül, alkotmányos indokok hiányában, az állam büntetőhatalmának túlzott kiterjesztésével, valamint a jogbiztonság sérelmével került sor.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

942/B/2001. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában - *dr. Kukorelli István* alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdés *c)* pontja, 13. § (3) bekezdés *a)* pontja, 13. § (4) bekezdés *b)*, *c)*, *d)* és *f)* pontja, 20. § (1) bekezdés *h)* pontja, 31. § (1) bekezdése, 37-66. §-a, 105. § (3) bekezdése, 111. § (5) bekezdése és 119. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 13. § (1) bekezdésének, továbbá 54. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja, (2) bekezdése, a (3) bekezdés „a fellebbezésnek nincs halasztó hatálya” szövegrésze alkotmányellenessége megállapítása és megsemmisítése tárgyában előterjesztett indítvány tekintetében az eljárást megszünteti.
3. Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 1-5. §-a, 12. § (1) bekezdése, (2) bekezdés első mondata és *a)-c)* pontja, 31. § (1) bekezdése és a 37-66. §-ának az Alkotmány 7. §-a tekintetében fennálló alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Dr. Kukorelli István különvéleménye

Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 13. § (3) bekezdésének *a)* pontját alkotmányellenesnek tartom.

Álláspontom szerint nincs ésszerű indoka annak, hogy a támadott rendelkezés alapján Magyarországon ügyvédi tevékenységet csak az Európai Gazdasági Térség valamely tagállamának állampolgára folytathat. A magyar és az uniós jog ismeretének ugyanis nincs köze az állampolgársághoz. A szükséges szakmai ismeretek Magyarországon állampolgárságra tekintet nélkül megszerezhetők, azok meglétét államilag elismert bizonyítvány, diploma igazolja. A magyar állam nemzetközi jogi kötelezettsége arra vonatkozik, hogy az uniós polgárok számára Magyarországon bejegyzett ügyvédként tegye lehetővé a tevékenység gyakorlását, nem pedig arra, hogy más állampolgárokat abból kizárjon.

A határozat az ügyvédek helyzetét „közjogi természetűnek” ítéli. Ezzel szemben az Alkotmány 70. § (6) bekezdése kimondja: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.” Tehát az állampolgárság szerinti megkülönböztetésnek csak a közhivatal-viselés esetében van alkotmányos alapja. Mivel a 13. § (3) bekezdésének *a)* pontja nyilvánvalóan nem felel meg a személyek közötti megkülönböztetés Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésén alapuló „ésszerűségi” követelményének, nem tartom szükségesnek az alapjogok tekintetében irányadó szükségességi-arányossági teszt alkalmazását, illetve a támadott rendelkezés összevetését az Alkotmány 70/B. §-ával.

Budapest, 2004. december 13.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

1/2005. (II. 4.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában - dr. Erdei Árpád, dr. Harmathy Attila és dr. Kukorelli István alkotmánybírók különvéleményével - meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy alkotmányellenes a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 53. §-a (4) bekezdésének „azzal, hogy számláikat a Magyar Államkincstár vezeti” szövegrésze, ezért azt megsemmisíti.

A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 53. §-ának (4) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban: „A közalapítványokra e törvény eltérő rendelkezése hiányában a közalapítványokra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni.”

2. Az Alkotmánybíróság elutasítja a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény - 32. §-a (1) bekezdésének „ideértve, hogy számláit a Magyar Államkincstár vezeti” szövegrésze,
- 77. §-a (5) bekezdésének „számláját a Magyar Államkincstár vezeti” szövegrésze,
- 79. §-a (4) bekezdésének harmadik mondata,
- 82/A. § (1) bekezdése

alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat.

3. Az Alkotmánybíróság elutasítja a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 79-82. §-ai, 83-84. §-ai, 138. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

[Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleményéhez] csatlakozom, azzal a kiegészítéssel, hogy az Mtv.-nek az üzemben tartási díjra vonatkozó rendelkezéseit is alkotmányellenesnek tartom. A határozat indokolásával kapcsolatban megjegyzem, hogy ennek az ügynek nem volt tárgya a Testület, a Közalapítványok és az Alap jogintézményeinek az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséhez való viszonya.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

47/2007. (VII. 3.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök alkotmányértelmezésre irányuló indítványa tárgyában - *dr. Bragyova András, dr. Holló András, dr. Kiss László és dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta az alábbi

határozatot:

I. 1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány a köztársasági elnök hatásköreit meghatározó 30/A. § (1) bekezdés *j*) pontjában szabályozza a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási és -viselésének engedélyezési jogát. Ennek keretén belül - a jelenleg hatályos szabályozás alapján - a köztársasági elnököt valódi döntési - kitüntetés-adományozási - jogkör illeti meg az erre irányuló eljárás során, mely döntési jogköre azonban nem korlátlan.

Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *j*) pontjában foglalt „törvényben meghatározott” alkotmányi fordulat arra utal, hogy a törvényalkotó törvényi szinten szabályozza a kitüntetések (címek, érdemrendek) alapítását, meghatározását, valamint részletes adományozási eljárását, és az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *j*) pontja ezeknek az állami kitüntetéseknek a köztársasági elnök általi adományozásáról rendelkezik. Eerre tekintettel az Alkotmánybíróság határozata meghozatala során figyelembe vette a hatályos törvényi szabályozást is. Ennek alapján a kitüntetés-adományozás döntési folyamatában a köztársasági elnök jogkörének korlátját jelenti egyrészt az, hogy a kitüntetettek személyi körére más (a miniszterelnök vagy a miniszter) tesz előterjesztést, másrészt, hogy az Alkotmány 30/A. § (2) bekezdése alapján kitüntetés-adományozási jogköre ellenjegyzéshez kötött. Figyelemmel arra, hogy a jelenleg hatályos törvényi szabályozás, és az eddig kialakult gyakorlat alapján a kitüntetett személyére vonatkozó előterjesztés joga nem illeti meg a köztársasági elnököt, ezért döntési joga nem terjed ki arra, hogy az előterjesztésben meg nem nevezett személynek kitüntetést adományozzon. Ezt az előterjesztő azzal akadályozhatja meg, hogy megtagadja a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási döntésének ellenjegyzését. Mindez eljárási szempontból korlátját képezi a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási jogkörének.

2. A kitüntetések adományozásának feltételeiről szóló törvények, illetve a kitüntetéseket alapító egyéb jogszabályok határozzák meg azt, hogy mely értékeket ismer el a jogalkotó olyannak, amely alapján kitüntetések adományozhatók. Ezen értékek a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének szerves részét képezik. A kitüntetés alapjául szolgáló értékek egy része az Alkotmányban megfogalmazott, nevesített érték, vagy az abból levezetett érték. A kitüntetésre való érdemesség meghatározásakor a legfőbb mérce a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje. Az alkotmányos értékrend az Alkotmányban, mint normában megjelenő, illetve az Alkotmányból levezethető értékek összessége. Ennek az értékrendnek a kitüntetés-adományozási eljárásban is feltétlenül érvényesülnie kell.

A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjébe ütköző, attól eltérő értékrend alapján való kitüntetési előterjesztés vagy adományozás - az alkotmányos értékek sérelme következtében - ellentétes az Alkotmánnyal. Mind a kitüntetésre előterjesztést tevőknek, mind a köztársasági elnöknek joga és egyben kötelessége, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjét tiszteletben tartsa, a kitüntetési eljárásban érvényre juttassa, és érvényesülését

biztosítsa. A köztársasági elnök ezen feladat- és hatásköre természetesen kiterjed arra az esetre is, amikor a kitüntetés-adományozási eljárásban az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének *j*) pontjában meghatározott hatáskörét gyakorolja, amely alapján a törvényben meghatározott címeket, érdemrendeket, kitüntetéseket adományozza és a külföldi állami kitüntetések viselését engedélyezi.

3. A köztársasági elnöknek az Alkotmányban meghatározott kitüntetés-adományozási hatásköre tartalmi, érdemi döntési jogot foglal magában, amely a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének érvényre juttatásán, illetve az alkotmányos értékrendet sértő előterjesztések elfogadásának megtagadásán keresztül fejeződik ki. A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjébe ütköző kitüntetési előterjesztés kapcsán a köztársasági elnök joga, hogy - indokai közlésével - az előterjesztést ne írja alá, a kitüntetés adományozását megtagadja. A kitüntetés-adományozás, illetve -viselés engedélyezésének megtagadása ebben az esetben a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének a védelmét szolgálja.

4. Az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - megállapítja, hogy az Országgyűlés nem tett teljes mértékben eleget az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének *j*) pontjából adódó azon kötelezettségének, hogy a kitüntetés-adományozás szabályait részletesen, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság, jobbiztonság követelményének megfelelő módon szabályozza. Így nem került sor annak meghatározására sem, hogy az előterjesztő milyen határidőig köteles megküldeni a kitüntetési előterjesztést a köztársasági elnöknek, illetve, hogy a köztársasági elnöknek milyen határidőn belül kell nyilatkoznia az esetleges érdemeségi (az alkotmányos értékrend sérelmén alapuló) kifogásáról és annak indokairól. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási kötelezettségének 2007. december 31. napjáig tegyen eleget.

II. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány a köztársasági elnök hatásköreit meghatározó 30/A. § (1) bekezdés *k*) pontjában szabályozza a köztársasági elnök egyéni kegyelem gyakorlására irányuló jogát. Ennek keretén belül a köztársasági elnököt az erre irányuló eljárás során valódi döntési jogkör illeti meg abban a tekintetben, hogy kegyelmezési jogával kíván-e élni vagy sem. Az előkészítő eljárásban a kegyelem gyakorlására vagy megtagadására vonatkozó előterjesztések a köztársasági elnököt nem kötik. A köztársasági elnök döntési jogköre azonban nem korlátlan, mivel kegyelmi határozatának érvényességéhez ellenjegyzés szükséges. Az ellenjegyzőt az ellenjegyzés vagy annak megtagadása tekintetében illeti meg valódi döntési jog.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

A rendelkező rész I. 2. és 3., valamint II. pontjával - figyelembe véve a köztársasági elnök jogkörét és jogállását értelmező korábbi alkotmánybírói határozatokban kifejtetteket - nem értek egyet.

1. Az indítványozó köztársasági elnök álláspontja szerint a kitüntetés-adományozás jogkörének értelmezéséhez az Alkotmány 29. § (1) bekezdésének azon két kitétele szolgálhat kiindulópontként, miszerint a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét, valamint hogy őrködik az államszervezet demokratikus működése felett. Ezek egymásra vonatkoztatott értelmezésével lehet meghatározni a köztársasági elnök mérlegelési jogkörét a kitüntetés-adományozás során.

A határozat megállapítja, hogy az Alkotmány 29. § (1) bekezdése nem „szolgálhat alkotmányos mércéül” a kitüntetési előterjesztés aláírásának, illetve megtagadásának, ezt azzal indokolja, hogy a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási hatáskörének gyakorlása nincs közvetlen kihatással az államszervezet demokratikus működésére.

Álláspontom szerint az Alkotmány 29. § (1) bekezdése nem zárható ki teljes egészében a köztársasági elnök kitüntetési hatásköre értelmezéséből. Bár az Alkotmány 29. § (1) bekezdésének azon kitétele, miszerint az államfő „kifejezi a nemzet egységét”, nem biztosít a köztársasági elnök számára mérlegelési jogot a kitüntetés-adományozási hatáskör gyakorlása során, a köztársasági elnök feladat-meghatározását („örködik az államszervezet demokratikus működése felett”) a hatáskör-értelmezés alapjaként kell figyelembe venni.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a köztársasági elnök egyes hatásköreinek értelmezésekor minden esetben az Alkotmány 29. § (1) bekezdéséből indult ki. Ahogyan a 48/1991. (IX. 29.) AB határozat fogalmazott: az Alkotmány 29. § (1) bekezdését „az egyes köztársasági elnöki hatáskörök értelmezésénél alapul kell venni”. (ABH 1991, 217, 228.) Az Alkotmány 29. § (1) bekezdése ugyanis a köztársasági elnök alkotmányos jogállását, az államszervezeti rendszerben elfoglalt helyét határozza meg. Az elnöki hatáskörök gyakorlásának keretei, korlátai éppen ezért az Alkotmány 29. § (1) bekezdése alapján állapíthatók meg. A köztársasági elnök jogállása alapját képező „örködik az államszervezet demokratikus működése felett” kitétel tehát az alkotmányos rend védelmének speciális, a köztársasági elnök alkotmányos jogállásához igazodó formája, amely egyúttal iránymutatóként is szolgál egyes jogkörei gyakorlása során.

Miután a köztársasági elnök hatáskör-gyakorlása minden esetben egy döntési láncolatba illeszkedik, a köztársasági elnök valamennyi hatásköre révén részt vesz az államszervezet demokratikus működésének fenntartásában. A 8/1992. (I. 30.) AB határozat így fogalmazott: „Az »örködés« nem korlátozódik tehát krízishelyzetek feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének, s benne a köztársasági elnök saját joggyakorlásának is”. (ABH 1992, 51, 54.) Örködési feladata ezért a szimbolikus és az ügyek hétköznapi menetébe illeszkedő hatáskörein keresztül éppúgy megvalósul, mint a más intézmények döntéseinek, működésének korrekcióját, az államügyek normális menetéből kizökkent államszervezeti működés helyreállítását célzó hatásköreinél.

2. Értelmezésem szerint önmagában az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *j*) pontja alapján - az Alkotmány más rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával - nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a köztársasági elnök kitüntetés-adományozási hatásköre „tartalmi, érdemi hatáskör”.

A köztársasági elnök kitüntetés-adományozási hatásköre értelmezése során sem lehet eltekinteni attól, hogy döntése egy döntési láncolatba illeszkedik, amiből következően a köztársasági elnök soha nem lehet „ura” a kitüntetés-adományozásnak. A döntéshozatali folyamatban jogállásának megfelelően vesz részt, ami az Alkotmány értelmében kizárja, hogy saját szabad mérlegelése alapján határozza meg a kitüntetésben részesülők körét. Ez mindenképp azt jelenti, hogy a köztársasági elnök nem rendelkezik alkotmányos döntési hatáskörrel arra, hogy az ellenjegyzőre rákényszerítse akaratát. Ugyanakkor az ellenjegyzés funkciója nem csupán „eljárési korlát” biztosítása a köztársasági elnök döntésével szemben. Az ellenjegyzéshez kötött hatáskörök tekintetében az ellenjegyzés a köztársasági elnöki jogállás lényeges eleme, és a döntés érvényességi kelléke. E hatásköreinek gyakorlása során

az ellenjegyzés biztosítja a köztársasági elnök politikai felelőtlenségét, amelyet az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdése deklará. Emellett az ellenjegyzés azt is biztosítja, hogy a köztársasági elnök döntéseiről az Országgyűlés előtt az ellenjegyző felelősséget vállaljon.

A köztársasági elnöknek az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésében meghatározott politikai felelőtlensége azonban nemcsak az ellenjegyzéshez kötött hatáskörei tekintetében áll fenn. A köztársasági elnök politikai felelőtlensége jogállásának lényeges elemét képezi, s valamennyi döntésénél érvényesül. Ebből következően a köztársasági elnök semelyik döntéséért, így az önálló politikai döntésekért sem viseli a politikai felelősséget.

3. A köztársasági elnök kitüntetés-megtagadási hatáskörét - hasonlóan a kinevezés-megtagadási hatásköréhez - az Alkotmány *nem* tartalmazza. Így annak megállapítására alkotmány-értelmezés útján, csak megfelelő súlyú alkotmányos indokok alapján, a köztársasági elnök jogállására figyelemmel van lehetőség.

A határozat a jogalkotó által a kitüntetési jogszabályokban meghatározott érdemességi feltételekből, mint „alkotmányos értékekből” és az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés j) pontjából vezeti le, hogy a köztársasági elnök jogosult a kitüntetés megtagadására.

A kitüntetés adományozását megtagadó döntés a határozatból következően az ügy érdemére vonatkozó végleges döntés, amit a köztársasági elnök ellenjegyzés nélkül gyakorol. Mivel az önálló politikai döntések is az ügy érdemére vonatkozó, végleges, ellenjegyzés hiányában gyakorolt döntések, ebben a tekintetben a kitüntetés-megtagadás az önálló politikai döntésekkel azonos természetű.

Az önálló politikai döntési jogkörök gyakorlása azonban az Alkotmánybíróság korábbi értelmezései alapján rendkívül szűk körben lehetséges, akkor, ha az államszervezet súlyos zavara állt be, vagy annak veszélye áll fenn. Az önálló politikai döntések gyakorlását éppen azért kötötte ezekhez a szigorú - az Alkotmány 29. § (1) bekezdéséből levezethető - feltételekhez az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben, mert a köztársasági elnök ilyen esetben ellenjegyzés nélkül, az ügy érdemére vonatkozó döntést hoz, amelyért *senki* nem vállalja a politikai felelősséget. A kitüntetés-megtagadásának feltétele a határozat szerint nem az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavara, hanem a kitüntetési jogszabályokban meghatározott „értékek” sérelme.

A többségi álláspont szerinti kitüntetés-megtagadás gyakorlásának feltétele az Alkotmány 29. § (1) bekezdésére vissza nem vezethető, és így az Alkotmány konkrét rendelkezésével összefüggésbe nem hozható szempont, nevezetesen az „alkotmányos értékrend védelme”. Ezzel meglátásom szerint egy érdemi alkotmányos korlátok nélküli politikai döntési jog jön létre.

Álláspontom szerint a köztársasági elnök bármely hatáskörének ilyen felfogása ellentétes az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében foglalt köztársasági elnöki jogállással, amelynek lényege, hogy bár a köztársasági elnök nincs minden tekintetben az előterjesztéshez kötve, azt csak meghatározott szűk körben vizsgálhatja felül. Ennek az az oka, hogy akkor, amikor a köztársasági elnök a döntéshozatalt megtagadja, e döntéséért egy szerv sem viseli a politikai felelősséget.

Fontosnak tartom külön hangsúlyozni, hogy alkotmányos rendszerben a politikai felelősségvállalás hiánya mindig kivételes, és kizárólag akkor fordulhat elő, ha azt a körülmények rendkívüli jellege indokoltta teszi. Éppen ezért a köztársasági elnök az ügy érdemére vo-

natkozó, végleges és ellenjegyzéshez nem kötött hatásköreivel, amelyekért senki nem viseli a politikai felelősséget, csak rendkívüli körülményekre tekintettel: kizárólag az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavara esetén élhet. Minden más esetben alkotmányosan nem indokolható - és az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében foglalt jogállásával, és tágabb értelemben a jogállamisággal, a hatalommegosztással és a parlamentáris kormányformával ellentétes -, hogy a köztársasági elnök ilyen érdemi politikai döntési jogot kapjon.

4. Álláspontom szerint kizárólag a köztársasági elnök kitüntetési hatáskörét szabályozó 30/A. § (1) bekezdés *j*) pontja alapján nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a köztársasági elnöknek az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében foglalt jogállástól függetlenül volna feladata „az alkotmányos értékrend védelme”.

Az alkotmányos értékrend létét én magam sem vitatom, és védelmét a legfontosabb feladatok egyikének tartom. Úgy vélem azonban, hogy helytálló az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, miszerint az alkotmányosságot és jogszerűséget a köztársasági elnök általánoságban biztosítja, az államszervezet demokratikus működésének fenntartása során. Az Alkotmány elvont értékrendjének védelme nem specifikusan a köztársasági elnök feladata: a jogállamiság és az alkotmányosság védelme valamennyi alkotmányos intézmény kötelezettsége. Ezt a kötelezettséget a köztársasági elnök esetében az Alkotmány 29. § (1) bekezdése nevesíti.

Az alkotmányosság köztársasági elnök általi védelme tehát a köztársasági elnök jogállásának része, nem pedig az államfő jogállásától függetlenül létező, az egyes köztársasági elnöki hatáskörökből levezethető feladat.

A határozat a köztársasági elnök által védendő alkotmányos értékrendet a „jogalkotó által jogszabályokban meghatározott értékekből” vezeti le, s megállapítja, hogy a kitüntetési jogszabályokban található érdemességi feltételek olyan értékek, amelyek „a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének részét képezik”. Ezzel a jogalkotó által bármely kitüntetési jogszabályban meghatározott érdemességi feltételt az Alkotmány szintjére emel. Ugyanakkor a köztársasági elnök kitüntetés-megtagadási hatáskörét és gyakorlásának feltételeit nem az Alkotmány, hanem a kitüntetési törvényekben foglalt érdemességi feltételekre alapozva állapítja meg, s a köztársasági elnök feladatkörébe utalja annak védelmét.

Az Alkotmány értelmezni kért 30/A. § (1) bekezdés *j*) pontja szerint a köztársasági elnök *a törvényben meghatározott* címet, érdemrendeket, kitüntetéseket adományozza. Álláspontom szerint a köztársasági elnök örökös feladata csak a kitüntetési jogszabályok megsértésével történt előterjesztésekkel szemben nyújt eszközt számára, így csak a jogszabálysértő előterjesztések teljesítését tagadhatja meg. Ez az érdemességi feltételek tekintetében a jogalkotó által meghatározott feltételekkel nyilvánvalóan ellentétes előterjesztések megtagadására ad jogot és kötelezettséget a köztársasági elnöknek.

5. Az indokolás alapján a kitüntetés-megtagadó döntés következményei sem egyértelműek. Ha ugyanis egy személy kitüntetését a köztársasági elnök arra tekintettel tagadja meg, hogy az adott személy kitüntetése az alkotmányos értékrendet sérti, kérdés, hogy az adott személy előterjeszhető-e újra, és ha igen, mikor és milyen feltételekkel terjeszhető elő újból kitüntetésre. Feltételezhető ugyanis, hogy ha egy adott személy kitüntetése az „alkotmányos értékrendet” sértené, ez olyan kizáró ok, ami nem orvosolható.

Az általam kifejtettek szerint a köztársasági elnök csak a kitüntetési jogszabályok megsértésére tekintettel tagadhatná meg az előterjesztés teljesítését. Ebből az következik, hogy az előterjesztés hibája orvosolható. Így a köztársasági elnök általi kitüntetés-megtagadást követően akár ugyanarra a személyre vonatkozóan is lehet kitüntetési előterjesztést tenni, feltéve, hogy a jelölttel szemben a kitüntetés jogszabályi feltételei teljesülnek.

6. Fontosnak tartom hangsúlyozni végül, hogy miután a kitüntetés adományozás több szerv együttes döntése alapján születik, a döntéshozatalban részt vevő intézmények mindegyikének úgy kell eljárnia a döntéshozatal során, hogy a döntéshozatal megtagadására (akár a köztársasági elnök, akár az ellenjegyző részéről) lehetőség szerint ne kerüljön sor. A köztársasági elnök, mint államfő jogállásához, funkciójához olyan, az Alkotmányban kifejezetten fel nem sorolt alkotmányos eszközök is kapcsolódnak, amelyek elsődlegesen azt szolgálják, hogy pártatlan őrködési feladatát hatékonyabban ellássa, még mielőtt a döntéshozatal megtagadására vonatkozó jogával, mint végső eszközzel élne. Az államszervezeti intézmények közötti együttműködési kötelezettség elsősorban azt hivatott biztosítani, hogy az olyan típusú döntések meghozatalát, mint a kitüntetés megtagadása, megelőzze.

7. Az államfő kegyelmi jogkörével kapcsolatban ismét utalok arra, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] köztársasági elnök jogkörét érintő alkotmányértelmezésnek a köztársasági elnök jogállásából kell kiindulnia”. [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 211.] A köztársasági elnök kegyelmi hatáskörének tartalma ezért megítélés szerint nem a hatályos jogszabályok vagy az eddig kialakult jogalkalmazói gyakorlat, hanem az Alkotmány 29. § (1) bekezdése alapján állapítható meg. Így annak értelmezésbe történő bevonása az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés *k*) pontja esetében sem mellőzhető.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

87/2008. (VI. 18.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában - *dr. Bihari Mihály, dr. Bragyova András, dr. Holló András és dr. Kukorelli István* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 36. § (4) bekezdése alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 42. § (5) bekezdésének második mondatában szereplő „már támogatott hatóanyagot tartalmazó, egyenértékű”, valamint „(generikus gyógyszerként)” szövegrészek alkotmányellenesek, ezért azokat 2008. december 31. napjával megsemmisíti.

A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 42. § (5) bekezdésének második mondata ezt követően a következő szöveggel marad hatályban:

„A gyógyszerként forgalomba hozatalra engedélyezett termék esetében a támogatásba történő befogadás naptári évében a forgalomba hozatali engedély jogosultját a sávós kockázatviselésből eredő befizetési kötelezettség nem terheli.”

3. Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény egésze, 7. §-a, 20. § (2), (7), (8) és (9) bekezdései, 36. § (1) bekezdése, 42. § (1)-(4), valamint (6)-(11) bekezdései, 43. §-a, valamint 83. § (1) és (2) bekezdései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény 36. § (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 2/A. §-ára, illetve az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmére alapított indítványokat visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Csatlakozom dr. Bragyova András és dr. Holló András különvéleményéhez, és dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményének 2. pontjához.

Mindezt kiegészítem azzal, hogy nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjával sem. Álláspontom szerint a Gyftv. 42. § (5) bekezdése és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése között nincs érdemi alkotmányossági összefüggés. Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése a személyek alkotmányos indok nélküli megkülönböztetését tiltja. Az alapjognak nem minősülő jogok esetében a megkülönböztetés akkor alkotmányellenes, ha végső soron az egyenlő emberi méltóság követelményét sérti. Az innovatív gyógyszerek forgalmazóit a generikus készítmények forgalmazóival szemben hátrányosan érintő szabályozás esetében az egyenlő méltóság sérelme még közvetett módon sem merül fel. Ezért az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania az indítványt.

Dr. Kukorelli István s. k.,
alkotmánybíró

644/B/2007. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában - *dr. Balogh Elemér, dr. Holló András, dr. Kukorelli István, dr. Lévay Miklós és dr. Trócsányi László* alkotmánybírók különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítás és helyközi (távolsági) autóbusz- közlekedés, valamint a nevelési-oktatási intézmények által rendelt belföldi autóbusz különjáratok legmagasabb díjairól szóló 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet 8. § (4) bekezdése *f*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

A rendelkező résszel az alábbiak szerint nem értek egyet.

1. Az indítványozó szerint a belföldi közforgalmú menetrend szerinti vasúti személyszállítás és helyközi (távolsági) autóbusz-közlekedés, valamint a nevelési-oktatási intézmények által rendelt belföldi autóbusz különjáratok legmagasabb díjairól szóló 48/2007. (IV. 26.) GKM rendelet (a továbbiakban: R.) 8. § (4) bekezdés *f*) pontjában a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályozott. Álláspontom szerint az indítvány megalapozott.

A miniszternek adott jogalkotási felhatalmazást az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) 7. § (1) bekezdése tartalmazza, ami alapján „[a] mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra (a továbbiakban együtt: termék) az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat (a továbbiakban együtt: hatósági ár megállapítója) legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat (a továbbiakban együtt: hatósági ár) állapít meg”. A Melléklet a miniszternek a belföldi közforgalmú, vasúti menetrend szerinti személyszállítás, illetve a belföldi menetrend szerinti távolsági autóbusz- közlekedés; iskolák és tanintézetek által rendelt belföldi távolsági autóbusz-különjáratok díja megállapítására ad felhatalmazást.

Miután a felhatalmazás kizárólag a személyszállítás díjának megállapítására vonatkozik, az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy mi tartozik a „személyszállítás díja” körébe.

2. Amint arra a Határozat is rámutat: a szolgáltatás lényege a személy szállítása, ennek díja a szolgáltatás ellenértéke. Ebből következően a pótdíj - mint a szerződésszegés jogkövetkezménye - csak a személyszállítási díj meg nem fizetéséhez kapcsolódhat. Vagyis pótdíjfizetési kötelezettség akkor állapítható meg, ha az utas nem fizette meg a szolgáltatás ellenértékét.

Álláspontom szerint - és a Határozat maga is erre az álláspontra helyezkedik - a személyszállítási szerződésnek nem képezi részét az adatközlés. Ez alapján a Határozatnak arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy az adatközlés megtagadása nem tekinthető szerződésszegésnek. Miután a miniszter felhatalmazása kizárólag a személyszállítás díjára vonatkozott, abba pedig nem tartozik bele személyszállítási szerződés körén kívül eső kötelezettségek teljesítése, a miniszter a felhatalmazáson túlterjeszkedve szabályozott: nem állapíthatott volna meg a pótdíjfizetési kötelezettséget az adatközlés megtagadása miatt.

3. Egyetértek a Határozat azon megállapításával, hogy közlekedési vállalat munkatársa nem jogosult igazoltatni az utast, hogy ily módon ellenőrizze az általa közölt adatok helyességét, vagy ily módon szerezzen tudomást az utas adatairól. A közlekedési vállalat a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 24. § (4) bekezdése alapján jogosult hatósági eljárást kezdeményezni az utas igazoltatása iránt, ha az utas önként nem közli adatait a vállalat munkatársával.

E hatósági eljárás igénybevétele nem része a személyszállításra irányuló polgári jogi szerződésnek. Ennek megfelelően a „hatóság igénybevétele díja” nem kezelhető azonosan a szállítási díj meg nem fizetése miatt megállapított pótdíjjal.

A Határozat úgy fogalmaz, hogy a hatósági eljárás igénybevétele miatt fizetendő pótdíj a szerződésesség egyik jogkövetkezménye. Tekintettel azonban arra, hogy sem az adat szolgáltatása, sem a hatósági eljárás igénybevétele nem része a szerződésnek, az ezekkel kapcsolatban megállapított pótdíj sem tekinthető a szerződésesség jogkövetkezményének.

Álláspontom szerint a hatósági eljárás igénybevétele miatt fizetendő „pótdíj” kétféleképpen értelmezhető. Egyrészt úgy, hogy ez az utas megbüntetéséért, mert önként nem volt hajlandó megadni személyes adatait a jegyellenőrnek. Maga a Határozat is arra az álláspontra helyezkedik, hogy a hatósági eljárás igénybevétele miatt kerül sor, mert az utas nem közölte önként személyes adatait a közlekedési vállalat munkatársával. Ha elfogadjuk ezt az értelmezést, akkor a R. 8. § (4) bekezdés *f*) pontja szerinti „pótdíj” valójában szankció: az önkéntes adatszolgáltatás megtagadásának szankciója. Vagyis nem a szerződésesség jogkövetkezménye.

A másik értelmezés az lehet, hogy a közlekedési vállalatnak költsége merül fel a hatósági eljárás igénybevétele miatt. Ebben az esetben a hatósági eljárás igénybevétele költségét fizetik meg „pótdíj” elnevezés alatt az utassal, tartalmilag azonban megint csak nem a szerződésességhez kapcsolódó pótdíjról van szó. Tekintettel arra, hogy a hatósági eljárás igénybevétele ingyenes, költség legfeljebb az adatok továbbításával összefüggésben merülhet fel (ez esetben felvethető, hogy a pótdíj mértéke - 6000 forint - mennyiben áll arányban az adattovábbítás költségével).

Bármelyik értelmezést fogadjuk is el, nyilvánvaló, hogy a hatósági eljárás igénybevétele miatt fizetendő pótdíj nem hozható összefüggésbe a személyszállítási szerződéssel. Ezért álláspontom az, hogy az Ártv.-ben foglalt felhatalmazás e kérdés szabályozására nem terjed ki, ezért az R. 8. § (4) bekezdés *f*) pontja alkotmányellenes.

Fontosnak tartom hangsúlyozni azt, hogy nem a jegy nélküli utazást kívánom védelmezni. Számos olyan megoldást választhatott volna a jogalkotó a „bliccelő” utasok számának visszaszorítására, illetve a jegy nélkül utazástól való visszatartásra, amely alkotmányos lenne. Az a megoldás azonban, hogy a miniszter egy olyan kérdéskörben is szabályoz, amelyre törvényi felhatalmazása nincs, alkotmányellenes, még akkor is, ha a cél, amelyre a szabályt alkották, társadalmilag fontos és egyébként alkotmányosan elfogadható.

Budapest, 2008. június 23.

Dr. Kukorelli István s. k.
alkotmánybíró

32/D/2004. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában - dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményével - meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf. 21.483/2003/1. számú jogerős végzésével elbírált ügyben alkalmazott jogszabályok - az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 20. § (2) bekezdése, a 87. § (2) bekezdésének a) pontja, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 28. § (2) és (3) bekezdése, a 36. § (1) bekezdése, a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 1. sz. melléklete, az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésének a) pontja, és a 12. § (2) bekezdésének a) pontja - alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

Dr. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye

Álláspontom szerint jelen ügyben az Alkotmánybíróság számára irányadó az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) és különösen az Abh. által kifejezésre juttatott azon alapelv, hogy a törvényhozó az Alkotmány 57. § (5) bekezdés alapján köteles jogorvoslatot biztosítani az országgyűlési bizottságoknak a személyek jogát és jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntéseivel szemben.

1. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban érdemben elbírálta azt az alkotmányjogi panaszt, amely a bírói úthoz való jogot [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] és a jogorvoslathoz való jogot [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] sértőnek találta, hogy az országgyűlési vizsgálóbizottság döntésével (határozatával) szemben a személyiségi jogok védelmében nem volt mód bírósághoz fordulásra. A testület befogadhatónak ítélte a panaszt, mert bár az indítványozó meg sem próbálta a bíróságok előtt érvényesíteni igényét, indítványa éppen az igényérvényesítés lehetőségének hiányát kifogásolta. Jelen ügyben az indítványozó azt követően fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz, hogy a Fővárosi Ítéltábla jogerős végzésben jóváhagyta a Fővárosi Bíróságnak azt a végzését, amely megállapította: a Magyar Köztársaság Országgyűlése nem perelhető. Még inkább indokolt lett volna tehát az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata.

2. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt nem utasíthatta volna el azon az alapon, hogy „az indítványozó nem jelölt meg olyan alkotmányos alapjogot, illetőleg abból származtatott alanyi jogot, ami sérelmet szenvedett volna azáltal, hogy az Országgyűlés nem perelhető”.

Az indítványozó többek között az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére tekintettel kérte azon jogszabályok alkotmányellenességének megállapítását, amelyek alapján a bíróságok arra a következtetésre jutottak, hogy személyhez fűződő jogainak védelmében az Országgyűléssel szemben pert nem indíthat.

Az Alkotmány alapjogként ismeri el a bírósághoz fordulás jogát. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdéséből következően az állam köteles bírói utat biztosítani a személyek jogvitáiban,

és a bírósághoz fordulást ténylegesen is lehetővé kell tennie. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdés sérelme megállapítható, ha az orvoslás lehetősége egyáltalán nem adott [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 355.; 935/B/1997, ABH 1998, 772-773.].

Az Országgyűlés jelenleg egyedi határozatokat is elfogadhat. Az ilyen egyedi határozatokkal szemben a magyar jogrendszer nem biztosít jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság - hatásköre hiányában - nem vizsgálja az egyedi országgyűlési határozatok alkotmányosságát [először lásd: 1375/B/1992. AB végzés, ABH 1993, 862.], és a rendes bíróságok sem fogadják be az erre irányuló keresetet, mert értelmezésük szerint az Országgyűlés nem perelhető.

Az országgyűlési határozatok - főszabály szerint - az Országgyűlésre kötelezők. Ugyanakkor nincs olyan jogorvoslati fórum, amely az egyedi határozatok elfogadásának és tartalmának törvényességén őrködne. Álláspontom szerint nem zárható ki, hogy egyedi országgyűlési határozattal kapcsolatban az Alkotmányban vagy törvényben biztosított jog sérelme merül fel. [Lásd például: 439/B/1993. AB végzés, ABH 1993, 908.; 753/B/1995. AB végzés, ABH 1995, 981.] Jogsértő egyedi határozatok meghozatalára viszont az Országgyűlésnek sincs alkotmányos felhatalmazása. Tekintettel arra, hogy az egyedi határozat kibocsátója az Országgyűlés mint legfőbb képviseleti szerv, jogorvoslati fórumként kizárólag a bíróság merülhet fel. Nem tartom ezért az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizáró oknak, hogy az indítványozó kérelmében az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, és nem az Alkotmány 57. § (5) bekezdését jelölte meg.

Budapest, 2008. június 24.

Dr. Kukorelli István s. k.
alkotmánybíró