



A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA

2011. július 13., szerda

## Tartalomjegyzék

119/2011. (VII. 13.) Korm. rendelet	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Macedón Köztársaság Kormánya között a gazdasági együttműködésről szóló megállapodás kihirdetéséről	22994
8/2011. (VII. 13.) MNB rendelet	A pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet módosításáról	22999
21/2011. (VII. 13.) BM rendelet	A rendészeti szakvizgáról és a rendészeti vezetőképzésről	23000
21/2011. (VII. 13.) KIM rendelet	A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszter irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szerveknél a fontos és bizalmas munkakörökről és a nemzetbiztonsági ellenőrzés szintjének megállapításáról	23015
67/2011. (VII. 13.) VM rendelet	Az élelmiszerek ionizáló sugárzással való kezelésének szabályairól	23020
61/2011. (VII. 13.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	23030
62/2011. (VII. 13.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	23072
63/2011. (VII. 13.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	23077
64/2011. (VII. 13.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	23080
65/2011. (VII. 13.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	23083
60/2011. (VII. 13.) OGY határozat	Az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 23/2010. (V. 14.) OGY határozat módosításáról	23086
61/2011. (VII. 13.) OGY határozat	A budapesti Kossuth Lajos tér rekonstrukciójáról	23086

### III. Kormányrendeletek

#### **A Kormány 119/2011. (VII. 13.) Korm. rendelete a Magyar Köztársaság Kormánya és a Macedón Köztársaság Kormánya között a gazdasági együttműködésről szóló megállapodás kihirdetéséről**

1. § A Kormány e rendelettel felhatalmazást ad a Magyar Köztársaság Kormánya és a Macedón Köztársaság Kormánya között a gazdasági együttműködésről szóló megállapodás (a továbbiakban: megállapodás) kötelező hatályának elismerésére.
2. § A Kormány a megállapodást e rendelettel kihirdeti.
3. § A megállapodás hiteles angol és magyar nyelvű szövege a következő:

**„AGREEMENT**

**between the Government of the Republic of Hungary and the Government of the Republic of Macedonia  
on Economic Cooperation**

The Government of the Republic of Hungary and the Government of the Republic of Macedonia (hereinafter referred to as the "Contracting Parties"),

- Desirous of enhancing the long-standing relationship between their countries,
- Wishing to continue and reinforce their existing traditional economic relations,
- With the intention of developing and intensifying their economic, industrial, technical and technological cooperation on the basis of mutual benefit,
- With the conviction that the deepening of the contractual framework establishes favourable conditions and suitable basis for further cooperation,
- Within the framework of the respective legislation in force in the two countries and in full conformity with their international obligations,

have agreed as follows:

**Article 1**

The Contracting Parties shall promote, within the framework of their respective legislation in force, the expansion and diversification of mutually advantageous economic cooperation in all fields relevant to economic development.

**Article 2**

The Contracting Parties, considering the current state and perspectives of their economic relation, agreed that favourable conditions for long-term cooperation exist, inter alia, in the following areas:

- Primary agricultural production, food processing industry, processing and storage of agricultural products especially foodstuff;
- Building of new energy facilities and rehabilitation of the existing power plants;
- Electrical equipment and appliances;
- Electronic and electrotechnical industry;
- Exploration, production, preparation, treatment and further processing as well as marketing of minerals and mining products;
- Chemical and petrochemical industry;
- Packaging technology;
- Environment;
- Water and waste management;
- Forestry and wood processing industry;
- Health care, medical technology, medical and pharmaceutical industry;

- Human resource development;
- Labour policy and employment;
- Cooperation between small and medium-sized businesses;
- Info communication technology;
- Transport, especially transport management and development of the transport infrastructure;
- Communal infrastructure;
- Research and development.

The Contracting Parties upon mutual interest may extend the application of this Agreement on new areas of cooperation e.g. tourism on suggestion of respective institutions.

### **Article 3**

The Contracting Parties shall endeavour to broaden and intensify their cooperation through appropriate means, such as:

- Cooperation in the field of European integrations, with the aim of fulfilling the economic criteria from *acquis communautaire*;
- Promoting the links and strengthening the cooperation between the economic policy-makers, government institutions, professional organizations, business federations, chambers, regional and local entities, encouraging the exchange of economic information of mutual interest, as well as the visits of their representatives and other economic and technical delegations;
- Exchanging information on development priorities and facilitating the participation of business operators in development projects;
- Expediting the establishment of new contacts and broadening the existing ones between the business communities of the two countries, encouraging the visits, meetings and other interactions between individuals and enterprises;
- Exchanging business information, encouraging the participation in fairs and exhibitions, organizing business events, seminars, symposia and conferences;
- Promoting the stronger participation of small and medium-sized enterprises in bilateral economic relations;
- Encouraging the cooperation in providing consulting, marketing, advisory and expert services in the areas of mutual interest;
- Encouraging the financial institutions and banking sector to establish closer contacts and strengthen their cooperation respectively;
- Encouraging investment activities, the foundations of joint ventures, establishment of company representations and branch offices;
- Promoting of interregional cooperation and cooperation on international level in issues of mutual interest.

### **Article 4**

Upon conclusion of this Agreement a "Joint Commission" shall be established and upon request of the Contracting Parties shall meet regularly and alternately in the Republic of Hungary and in the Republic of Macedonia.

The duties of the Joint Commission shall comprise, in particular, the following:

- Discussion of the development of the bilateral economic relations;
- Identifying new possibilities for the further development of the future economic cooperation;
- Drawing up suggestions and finding solutions for the improvement of the terms for the economic cooperation;
- Making proposals for the application of the Agreement;
- Reviewing the implementation of the Agreement.

Differences of opinion between the Contracting Parties on the implementation or interpretation of this Agreement are to be settled within the framework of the Joint Commission.

### **Article 5**

This Agreement shall in no way prejudice the obligations of the Republic of Hungary as a member state of the European Union, and is subject to those obligations. Consequently the provisions of this Agreement shall not be invoked or interpreted, neither in whole nor in part in such a way as to invalidate, amend or otherwise affect the obligations of the Republic of Hungary arising from the Treaty of Accession, the Treaties on which the European Union is founded, as well as from the primary and secondary law of the European Union.

The provisions of this Agreement shall not be invoked or interpreted, neither in whole nor in part in such a way as to invalidate, amend or otherwise affect the obligations imposed by the agreements between the Republic of Macedonia and the European Community and membership of the Republic of Macedonia in international groupings.

#### Article 6

This Agreement shall enter into force upon the thirtieth day following the receipt of the last notification, through diplomatic channels, by which the Contracting Parties have informed each other that all internal legal procedures for its entry into force have been fulfilled.

This Agreement is concluded for a period of three years and shall be automatically extended for successive one year periods unless either Contracting Party notifies the other, in writing, of its intention to terminate it three months before expiry of the initial or any subsequent period.

This Agreement may be modified by written mutual consent of the Contracting Parties. The amendments shall enter into force in accordance with the procedures established in the first paragraph of this Article.

Done at Skopje, on 12<sup>th</sup> of May 2011, in two originals in the Hungarian, Macedonian and English languages, all texts being equally authentic. In case of divergences in interpretation the English text shall prevail.

*FOR THE GOVERNMENT  
OF THE REPUBLIC OF HUNGARY*

*FOR THE GOVERNMENT  
OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA*

### MEGÁLLAPODÁS

#### a Magyar Köztársaság Kormánya és a Macedón Köztársaság Kormánya között gazdasági együttműködésről

A Magyar Köztársaság Kormánya és a Macedón Köztársaság Kormánya (a továbbiakban: a „Szerződő Felek”),

- Attól az óhajtól vezérelve, hogy továbbberősítsék az országaik között fennálló hosszú távú kapcsolatot,
- Arra törekedve, hogy a már meglévő hagyományos gazdasági kapcsolataikat fenntartsák és megerősítsék,
- A gazdasági, ipari, műszaki és technológiai együttműködés kölcsönös előnyökön nyugvó fejlesztésének és megerősítésének szándékával,
- Azzal a meggyőződéssel, hogy a szerződéses keret elmélyítése a további együttműködéshez kedvező feltételeket és megfelelő alapot teremt,
- A két országban hatályos vonatkozó jogi kereteken belül és a nemzetközi kötelezettségeknek maradéktalanul eleget téve,

a következőkben állapodnak meg:

#### 1. cikk

A Szerződő Felek a vonatkozó hatályos jogi kereteken belül a gazdasági fejlődés szempontjából minden lényeges területen elősegítik a kölcsönösen előnyös gazdasági együttműködés kibővítését és változatossá tételét.

#### 2. cikk

Gazdasági kapcsolatuk jelenlegi helyzetét és kilátásait figyelembe véve a Szerződő Felek egyetértettek abban, hogy a hosszú távú együttműködés számára kedvező feltételek kínálnak többek között a következő területeken:

- Elsődleges mezőgazdasági termelés, élelmiszer-feldolgozó ipar, mezőgazdasági termékek, különösen élelmiszerek feldolgozása és tárolása;
- Új energialeléstények építése és már működő erőművek felújítása;
- Elektromos berendezések és készülékek;
- Elektronikai és elektrotechnikai ipar;
- Ásványi anyagok és bányászati termékek feltárása, kitermelése, előkészítése, kezelése és további feldolgozása, illetve forgalmazása;
- Vegyipar és petrokémiai ipar;
- Csomagolástechnika;
- Környezetvédelem;

- Víz- és hulladékgazdálkodás;
- Erdészet és feldolgozó ipar;
- Egészségügy, orvostechnológia, gyógyászat és gyógyszeripar;
- Humán erőforrás-fejlesztés;
- Munkaügyi politika és foglalkoztatás;
- Kis- és közepes vállalkozások együttműködése;
- Infokommunikációs technológia;
- Közlekedés, különösen közlekedésirányítás és közlekedési infrastruktúra fejlesztés;
- Közmű infrastruktúra;
- Kutatás-fejlesztés.

Kölcsönös érdeklődés esetén a Szerződő Felek a jelen Megállapodás alkalmazását az illetékes intézmények javaslatára új együttműködési területekre, például a turizmusra is kiterjeszthetik.

### 3. cikk

A Szerződő Felek igyekeznek a közöttük meglévő együttműködést megfelelő eszközökkel szélesíteni és fokozni, úgymint:

- A közösségi vívmányokból következő gazdasági kritériumok teljesítése céljából együttműködés az európai integrációk területén;
- A gazdasági döntéshozók, a kormányzati szervek, a szakmai szervezetek, az érdekképviseletek, a kamarák, a regionális és a helyi szervezetek közötti kapcsolatok építése és együttműködésük erősítése, a kölcsönös érdeklődésre számot tartó gazdasági információcsere, valamint a felek képviselői és egyéb, gazdasági és szakmai küldöttségek által tett látogatások ösztönzése;
- Információcsere a fejlesztési prioritásokról, valamint az üzleti szereplők részvételének elősegítése a fejlesztési projektekben;
- A két ország üzleti körei között épülő új kapcsolatok elősegítése és a már meglévők szélesítése, valamint az egyének és a vállalkozások látogatásainak, találkozóinak és egyéb együttműködési lehetőségeinek ösztönzése;
- Üzleti információk cseréje, vásárokon és kiállításokon való részvétel, üzleti rendezvények, szemináriumok, szimpóziumok és konferenciák szervezésének ösztönzése;
- A kis- és közepes vállalkozások fokozottabb részvételének elősegítése a kétoldalú gazdasági kapcsolatokban;
- A konzultációs, marketing, tanácsadói és szakértői szolgáltatásokban az együttműködés ösztönzése a kölcsönös érdeklődésre számot tartó területeken;
- A pénzügyi intézetek és a bankszektor ösztönzése szorosabb kapcsolatok létesítésére, illetve az együttműködés megerősítésére;
- Beruházási tevékenységek, vegyesvállalat alapítások, vállalati képviselő és fiókiroda nyitások ösztönzése;
- A kölcsönös érdeklődésre számot tartó kérdésekben a régióközi együttműködés és a nemzetközi szintű együttműködés elősegítése.

### 4. cikk

A jelen Megállapodás megkötését követően „Vegyesbizottság” létrehozására kerül sor, amely rendszeresen, a Szerződő Felek kérésére a Magyar Köztársaságban és a Macedón Köztársaságban felváltva ülésezik.

A Vegyesbizottság feladataiba tartoznak különösen a következők:

- A kétoldalú gazdasági kapcsolatok alakulásának megvitatása;
- A jövőbeli gazdasági együttműködés továbbfejlesztésére vonatkozó új lehetőségek meghatározása;
- A gazdasági együttműködés feltételeinek javítására vonatkozó javaslatok kidolgozása és megoldások keresése;
- A Megállapodás alkalmazására vonatkozó javaslattétel;
- A Megállapodás végrehajtásának áttekintése.

A jelen Megállapodás végrehajtása vagy értelmezése során felmerülő véleménykülönbségeket a Szerződő Felek a Vegyesbizottság keretében rendezik.

### 5. cikk

A Magyar Köztársaság európai uniós tagságából fakadó kötelezettségeit nem befolyásolja a jelen Megállapodás, így rá is vonatkoznak ezek a kötelezettségek. Következésképpen a jelen Megállapodás rendelkezéseit sem együttesen, sem részben nem lehet úgy idézni vagy értelmezni, mintha a Magyar Köztársaság által vállalt, a Csatlakozási Szerződésből,

az Európai Unió alapját képező szerződésekből, valamint az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogából származó kötelezettségeket érvénytelenítenék, módosítanák, vagy egyéb módon befolyásolnák.

A jelen Megállapodás rendelkezéseit sem együttesen, sem részben nem lehet úgy idézni vagy értelmezni, mintha a Macedón Köztársaság és az Európai Közösség között létrejött megállapodásokban meghatározott, illetve nemzetközi csoportosulásokban a Macedón Köztársaság tagságával járó kötelezettségeket érvénytelenítenék, módosítanák, vagy egyéb módon befolyásolnák.

#### **6. cikk**

A jelen Megállapodás harminc nappal azt követően lép hatályba, hogy diplomáciai csatornákon az utolsó értesítés is beérkezett, amelyben a Szerződő Felek tájékoztatják egymást, miszerint a hatálybaléptetéshez szükséges belső jogi eljárások megtörténtek.

A jelen megállapodás hároméves időtartamra szól és újabb egy-egy évvel automatikusan meghosszabbodik, kivéve, ha az első vagy bármely későbbi időtartam lejártá előtt három hónappal valamelyik Szerződő Fél a másikat a felmondási szándékáról értesíti.

A jelen Megállapodást a Szerződő Felek kölcsönös írásbeli hozzájárulásával lehet módosítani. A módosítások a jelen cikk első bekezdésében meghatározott eljárás szerint lépnek hatályba.

Készült Szkopjében, 2011. május hó 12. napján két-két magyar, macedón és angol nyelvű eredeti példányban, amelyek szövege egyaránt hiteles. Eltérő értelmezés esetén az angol szövegváltozat az irányadó.

*A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA  
RÉSZÉRŐL*

*A MACEDÓN KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA  
RÉSZÉRŐL"*

- 4. §**
- (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.
  - (2) A 2. § és a 3. § a megállapodás 6. cikkében meghatározott időpontban lép hatályba.
  - (3) A megállapodás, valamint a 2. § és a 3. § hatálybalépésének naptári napját a külpolitikáért felelős miniszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett egyedi határozatával állapítja meg.
  - (4) E rendelet végrehajtásához szükséges intézkedésekről a külgazdaságért felelős miniszter gondoskodik.

*Orbán Viktor s. k.,  
miniszterelnök*

## IV. A Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendeletei

### **A Magyar Nemzeti Bank elnökének 8/2011. (VII. 13.) MNB rendelete a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet módosításáról**

A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény 60. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény 4. § (5) bekezdésében és a 26. § (3) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

1. § A pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet (a továbbiakban: R.) 23. §-a a következő (3) bekezdéssel egészül ki:
- „(3) Az (1) és (2) bekezdéstől eltérően, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény 4. § (2) bekezdés zsk) pontja szerinti visszalépő tagi kifizetéseknek a R. 46. §-a szerinti kifizetési utalvány postai kézbesítés útján történő teljesítése esetén a Posta Elszámoló Központot működtető intézmény a fizetési művelet összegének kézbesítését 20 munkanapon belül, de legkésőbb a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő átlépéshez kapcsolódó eljárási szabályokról szóló 297/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdésében előírt végső határidőig teljesíti.”
2. § (1) Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba.  
(2) Az R. 23. § (3) bekezdése 2011. szeptember 1-jén hatályát veszti.

*Simor András s. k.,*  
a Magyar Nemzeti Bank elnöke

## V. A Kormány tagjainak rendeletei

### A belügyminiszter 21/2011. (VII. 13.) BM rendelete a rendészeti szakvizsgáról és a rendészeti vezetőképzésről

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 342. § (2) bekezdés 13. pontjában, valamint (4) és (7) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 40. § (1) bekezdés a)–c) pontjában és (3) bekezdés a) pontjában meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

#### 1. A rendelet hatálya

##### 1. § A rendelet hatálya kiterjed

- a) a belügyminiszter által irányított fegyveres szervekre (a továbbiakban: fegyveres szervek), valamint az e szervek tiszti, főtiszti, tábournoki rendfokozati állománycsoportba tartozó hivatásos állományára (a továbbiakban együtt: tisztek);
- b) a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) önálló szervezeti egységeire, továbbá a BM Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározott hivatali egységeire, a belügyminiszter által felügyelt, irányított háttérintézményekre, valamint az e szervekhez, szervezeti és hivatali egységekhez, háttérintézményekhez berendelt és vezényelt tisztekre; valamint
- c) a rendészeti szakvizsgára való önkéntes jelentkezés esetén a fegyveres szervek és a BM szerveinek, szervezeti és hivatali egységeinek, továbbá a belügyminiszter által felügyelt, irányított háttérintézmények felsőfokú végzettségű kormánytisztviselőire, köztisztviselőire, közalkalmazottaira.

#### 2. Értelmező rendelkezések

##### 2. § E rendelet alkalmazásában:

1. *rendészeti szakvizsga*: az igazságügyi és rendészeti miniszter felügyelete, irányítása alá tartozó fegyveres szerveknél rendszeresített hivatásos beosztásokról és a betöltésükhöz szükséges követelményekről szóló 19/2008. (IX. 18.) IRM rendelet (a továbbiakban: R1.) 1. mellékletében, a katasztrófavédelmi szerveknél és a hivatásos önkormányzati tűzoltóságoknál rendszeresített hivatásos beosztások meghatározásáról szóló 19/2008. (III. 28.) ÖTM rendelet (a továbbiakban: R2.) Mellékletében, valamint a 6/2001. (VII. 24.) TNM utasításban (a továbbiakban: U.) felsorolt egyes, az I. besorolási osztály VI. beosztási kategóriájának betöltéséhez előírt követelmény;
2. *Rendészeti Szakvizsga Bizottság*: a belügyminiszter vagy a BM közigazgatási államtitkára által felkért és megbízott személyekből álló, pályázati úton megszerzett tagságon alapuló, ügyrenddel rendelkező, nem hivatali szervezet, amely kidolgozza a rendészeti szakvizsga követelményrendszerét, biztosítja a vizsga rendjét, tartalmilag előkészíti a szakvizsgát és végrehajtja a vizsgáztatást;
3. *rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam*: az R1.-ben, az R2.-ben és az U.-ban meghatározott főosztályvezetői vagy annál magasabb vezetői besorolású beosztások betöltéséhez előírt, iskolarendszeren kívüli, felsővezetői készségeket fejlesztő tanfolyam;
4. *rendészeti vezetőképzés*: a 3., 5. és 6. pontokban meghatározott képzések és foglalkozások összessége;
5. *rendészeti vezetővé képző tanfolyam*: az R1.-ben, az R2.-ben és az U.-ban meghatározott osztályvezetői és főosztályvezető-helyettesi besorolású vezetői beosztások betöltéséhez előírt, iskolarendszeren kívüli, középvezetői készségeket fejlesztő tanfolyam;
6. *rendészeti vezetői továbbképzés*: a 3. és 5. pontban meghatározott vezetők e rendeletben meghatározottak szerinti továbbképzése;
7. *vezetői rekreáció*: a 3. és 5. pontban meghatározott vezetők pszichikai, fizikai állapotának megőrzésére, regenerálására, a megfelelő életmód technikák elsajátítására irányuló, képzési jellegű, iskolarendszeren kívüli foglalkozás.



### 3. A rendészeti szakvizsga

- 3. §** (1) Az R1.-ben, az R2.-ben vagy az U.-ban meghatározott I. besorolási osztály VI. beosztási kategóriájába tartozó beosztásba az nevezhető ki, aki – az 1. mellékletben meghatározott követelményeken kívül – rendészeti szakvizsgával is rendelkezik.
- (2) A rendészeti szakvizsgára a munkáltató kötelezése alapján vagy önkéntesen lehet jelentkezni.
- (3) Rendészeti szakvizsgára önkéntesen az 1. § a) és b) pontjában felsorolt tisztek, valamint az 1. § c) pontjában meghatározott kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak (a továbbiakban együtt: jelölt) jelentkezhetnek.
- 4. §** (1) Nem kell rendészeti szakvizsgát tenni annak, aki azonos vagy magasabb beosztási kategóriából kerül kinevezésre a VI. beosztási kategóriába. A VI. beosztási kategórián belüli magasabb besorolású kinevezés esetén a korábbi mentesülés megszűnik.
- (2) Nem kell ismételt szakvizsgát tenni áthelyezés, berendelés, vezénylés vagy visszavétel esetén.
- 5. §** (1) A rendészeti szakvizsga kötelező és választható vizsgatárgyakból áll.
- (2) A vizsgatárgyak írásbeli és szóbeli vizsgarészekből állnak.
- (3) A kötelező vizsgatárgy letétele alól mentesül az, aki jogi szakvizsgával vagy közigazgatási szakvizsgával rendelkezik.
- (4) A tudományos fokozattal rendelkező, a munkáltató kötelezése alapján vagy önkéntesen vizsgára jelentkező jelölt a kötelező vagy a választott vizsgatárgy letétele alól akkor mentesíthető, ha a tudományos fokozatához kapcsolódó vizsgálója vagy disszertációja valamely vizsgatárgy ismeretanyagához kapcsolódik és a Rendészeti Szakvizsga Bizottság (a továbbiakban: RSZB) érintett albizottsága javasolja a mentesség megadását.
- (5) A mentesítés iránti kérelmet az RSZB elnökének címezve, az RSZB titkárához kell benyújtani.
- (6) Az RSZB elnöke a mentesítési kérelem tárgyában 30 napon belül határozattal dönt, amit 8 napon belül köteles megküldeni a kérelmezőnek. A döntés ellen a kézhezvételtől számított 15 napon belül – az RSZB Titkárságához benyújtott, a BM közigazgatási államtitkárához címzett – fellebbezéssel lehet élni. A fellebbezést a BM közigazgatási államtitkára 30 napon belül bírálja el. A BM közigazgatási államtitkárának döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye.
- (7) Az értékelés során a vizsga alól mentesített vizsgatárgyat kiválóan megfeleltnak kell minősíteni.
- 6. §** (1) A felkészítést megelőzően a jelölt vizsgatárgyat választ.
- (2) Vizsgára az a jelölt bocsátható, aki a vizsgát megelőző felkészítésen hiányzás nélkül részt vett. A vizsgára nem bocsátható jelölt köteles a felkészítést előlről kezdeni.
- 7. §** (1) A rendészeti szakvizsga tanulmányi és vizsgaszabályzatát az RSZB elnöksége fogadja el, amelyet a BM közigazgatási államtitkára hagy jóvá, és a Belügyminisztérium honlapján közzétesz.
- (2) Az eredményes rendészeti szakvizsga letételéről az RSZB oklevelet állít ki.
- (3) A (2) bekezdés szerint kiállított oklevelek nyilvántartását a BM Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet (a továbbiakban: RVKI) végzi.

### 4. A Rendészeti Szakvizsga Bizottság

- 8. §** (1) Az RSZB tagja a BM közigazgatási államtitkára által közzétett pályázati felhívásban foglaltaknak megfelelő, eredményesen pályázó személy lehet.
- (2) Pályázatot nyújthat be
- a) az e rendelet hatálya alá eső szerveknél szolgálatot teljesítő hivatásos állományú vagy nyugállományú főtiszt, tábornok, vezető, aki beosztásánál fogva mentesül a rendészeti szakvizsga letétele alól vagy rendészeti szakvizsgával rendelkezik (nyugállományúak esetén a nyugállományba vonulás időpontjában betöltött beosztást kell figyelembe venni);
- b) az az állami vezető, kormánytisztviselő és köztisztviselő, aki a Belügyminisztérium hivatali szervezetében a rendészeti szervek tevékenységével, felügyeletével kapcsolatos vezetői megbízással és közigazgatási szakvizsgával rendelkezik vagy annak hatálya alól mentesül.

- (3) A pályázaton való részvétel feltétele
  - a) a pályázó által választott vizsgatárgynak megfelelő szakirányú felsőfokú iskolai végzettség és legalább öt év szakirányú szakmai gyakorlat,
  - b) a pályázó munkáltató jogkörrel rendelkező vezetőjének hozzájárulása a pályázaton való részvételhez.
- (4) A pályázatot a pályázati felhívásban megjelölt postai címre kell benyújtani egy példányban. A pályázatnak tartalmaznia kell
  - a) a pályázati felhíváshoz mellékelt, a 3. melléklet szerinti Pályázati adatlapot hiánytalanul kitöltve,
  - b) a részletes szakmai önéletrajzot és – amennyiben van – szakmai publikációs jegyzéket,
  - c) felsőfokú iskolai végzettséget, tudományos fokozatot igazoló oklevél másolatát,
  - d) jogi szakvizsga, közigazgatási szakvizsga, rendészeti szakvizsga-bizonyítvány másolatát,
  - e) munkáltatói igazolást szolgálati viszony, munkaviszony, munkakapcsolat fennállásáról és a szakirányú szakmai gyakorlatról.
- (5) A benyújtott pályázatokat az erre a célra a BM közigazgatási államtitkára által az RSZB elnökségének tagjai közül felkért, 5 tagú bizottság bírálja el.
- (6) A bíráló bizottság mérlegelés nélkül elutasítja a pályázatot, ha
  - a) a pályázó nem felel meg a pályázati felhívásban megjelölt feltételeknek,
  - b) a pályázat hiányos.
- (7) A bíráló bizottság elutasíthatja a pályázatot, ha
  - a) a pályázóval szemben szakmai kifogás merül fel, vagy
  - b) az albizottságok létszámigényét meghaladó pályázati kérelem érkezik be, és ezeket a kérelmeket szakmai szempontok alapján rangsorolva a pályázó a létszámkeretből kizorul.
- (8) A bíráló bizottság elnöke a bizottság döntéséről három munkanapon belül értesíti a pályázókat. A benyújtott pályázati anyagot – a pályázat elutasítása esetén – a bíráló bizottság maradéktalanul visszaküldi a pályázónak.

- 9. §**
- (1) Az RSZB élén elnök áll, munkáját a titkár segíti.
  - (2) Az RSZB elnökét a belügyminiszter, tagjait a BM közigazgatási államtitkára bízza meg.
  - (3) Az RSZB titkárát az RSZB elnökének és az RVKI igazgatójának együttes javaslatára a BM közigazgatási államtitkár jelöli ki. A titkári feladatokat az RVKI kijelölt munkatársa látja el.
  - (4) Az RSZB tagjai a rendészeti szakvizsga tanulmányi és vizsgaszabályzatában felsorolt szakterületenkénti albizottságokban tevékenykednek.
  - (5) Az egyes albizottságokat elnökök vezetik. Az albizottságok elnökeit az RSZB tagjai közül a BM közigazgatási államtitkára bízza meg 5 évre.
  - (6) Az RSZB működésével összefüggő oktatás- és vizsgaszervezési feladatokat az RVKI szervezeti egységeként működő RSZB Titkársági és Tanfolyam-szervezési Csoport látja el.
  - (7) Az RSZB felépítését és működésének rendjét, továbbá az elnök, a titkár, az albizottsági elnökök, valamint a tagok részletes feladatait az RSZB elnöksége által elfogadott ügyrend határozza meg.

- 10. §**
- (1) Az RSZB elnöksége az RSZB elnökéből, az RSZB titkárából és az albizottságok elnökeiből áll.
  - (2) Az RSZB elnöksége dönt a vizsgatárgyak követelményrendszeréről, a tananyagról, az írásbeli és a szóbeli vizsga kérdéseiről, az albizottságok által benyújtott javaslatokról, a felkészítési díjak – e rendeletben szabályozott kötelező kifizetések utáni – maradványának felhasználási rendjéről, továbbá jóváhagyja az RSZB éves munkatervét és szükségleti tervjavaslatát.
  - (3) Az RSZB elnöksége a vizsgakövetelmények és a vizsgatárgyak meghatározása során közreműködőként bevonja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem szakmai lektorát.
  - (4) Az RSZB elnöksége elfogadja és a BM közigazgatási államtitkárának jóváhagyására felterjeszti az RSZB éves beszámoló jelentését.

- 11. §**
- A rendészeti szakvizsgáztatással kapcsolatos, e rendeletben szabályozott feladatok végrehajtásának általános felügyeletét a belügyminiszter látja el.

## 5. A rendészeti szakvizsgával kapcsolatos költségek

- 12. §** (1) Az RSZB működési költségeit az RVKI költségvetésében külön szakfeladati számon kell tervezni és biztosítani.  
(2) A rendészeti szakvizsga díja felkészítési díjból és vizsgadíjból áll.  
(3) A rendészeti szakvizsga egy főre eső felkészítési díja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 25%-a. A felkészítési díj nem foglalja magában az étkezési és szállásköltségeket.  
(4) A rendészeti szakvizsga vizsgadíja vizsgatárgyanként a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 15%-a.
- 13. §** (1) A szakvizsgára kötelezett felkészítési díját és vizsgadíját első alkalommal az őt foglalkoztató szerv biztosítja.  
(2) Önkéntes jelentkezés esetén a rendészeti szakvizsga díja az önként jelentkezőt terheli. A szakvizsga díjának legfeljebb 50%-át – az önként jelentkező kérelmére – a munkáltató saját költségvetése terhére átvállalhatja.  
(3) Akit önhibájából a felkészítésben való újbóli részvételre köteleznek, köteles az ismételt felkészítő tanfolyam díját önerőből megfizetni.  
(4) A javító- és az ismételt vizsga díja minden esetben a vizsgázót terheli, amelynek mértéke a vizsgarészek számától függetlenül megegyezik a vizsgadíjjal.
- 14. §** (1) Az RSZB elnöke által felkért, felkészítést végző előadót felkészítési óradíj illeti meg. A felkészítési óradíj a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 15%-a.  
(2) A vizsgáztató bizottság elnökét, tagjait és jegyzőjét vizsgáztatási díj illeti meg. Mindkét vizsgatárgy esetében a befizetett vizsgadíjak társadalombiztosítási járulék nélküli összegének  
a) 25%-a a bizottság elnökét, 20-20%-a a két bizottsági tagot, 5%-a a jegyzőt illeti meg, továbbá  
b) 30%-át az írásbeli feladatok és a javító kulcsok elkészítésére, valamint a vizsgáztatás dologi kiadásaira kell fordítani.  
(3) A vizsgáztatási díj a vizsgabizottság elnökét a megjelent vizsgázók száma alapján, a vizsgabizottsági tagokat a vizsgázók írásbeli és szóbeli vizsgarészeinek száma alapján, arányosan illeti meg.
- 15. §** A felkészítés időtartamára és a vizsganapokon a jelöltet a szolgálatteljesítési kötelezettség alól mentesíteni kell.

## 6. A rendészeti vezetővé képző tanfolyam

- 16. §** (1) Fegyveres szervnél osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi illetményre jogosító beosztásba az nevezhető ki, vagy ilyen beosztás ellátásával az bízható meg, aki – a más jogszabályban meghatározott követelményeken kívül – rendészeti szakvizsgával rendelkezik, és a rendészeti vezetővé képző tanfolyamot elvégezte.  
(2) A rendészeti vezetővé képző tanfolyamra a munkáltató kötelezése alapján vagy önkéntesen lehet jelentkezni.  
(3) A kinevezéshez vagy megbízáshoz nem kell az (1) bekezdésben foglalt feltételt teljesítenie annak, aki rendelkezik az R1.-ben és az R2.-ben, valamint az U.-ban meghatározott, az egyes vezetői beosztások, munkakörök betöltéséhez szükséges más végzettséggel.
- 17. §** A rendészeti vezetővé képző tanfolyamon való részvétel előzetes feltétele az eredményes rendészeti szakvizsga megléte vagy a szakvizsga alóli mentesülés.
- 18. §** (1) A rendészeti vezetővé képző tanfolyamra jelentkezők egyéni és csoportos kompetenciaszint-felmérésen vesznek részt. A felmérésen való részvétel a képzés megkezdésének feltétele.  
(2) A képzés végén a résztvevő záró felmérésen és vizsgagyakorlaton vesz részt.  
(3) A rendészeti vezetővé képző tanfolyam eredményes elvégzéséről az RVKI oklevelet állít ki.  
(4) A (3) bekezdés szerint kiállított oklevelek nyilvántartását az RVKI végzi.

## 7. A rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam

- 19. §**
- (1) Fegyveres szervnél főosztályvezetői vagy annál magasabb vezetői besorolású, vagy ilyen illetményre jogosító beosztásba az nevezhető ki, vagy ilyen beosztás ellátásával az bízható meg, aki – a más jogszabályban meghatározott követelményeken kívül – a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamot elvégezte.
  - (2) Rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamon az vehet részt, aki elvégezte a rendészeti vezetővé képző tanfolyamot, vagy rendelkezik az R1.-ben és az R2.-ben, valamint az U.-ban meghatározott, az egyes vezetői beosztások, munkakörök betöltéséhez szükséges más végzettséggel.
  - (3) A rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamra jelentkezők egyéni és csoportos kompetenciaszint-felmérésen vesznek részt. A felmérésen való részvétel a képzés megkezdésének feltétele.
- 20. §**
- (1) A rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam végén a résztvevő a tanulmányi és vizsgaszabályzatban meghatározottak szerint dolgozatot készít és azt bizottság előtt megvédi, valamint egyéni és csoportos értékelő helyzetgyakorlaton vesz részt.
  - (2) A rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam eredményes elvégzéséről az RVKI oklevelet állít ki.
  - (3) A (2) bekezdés szerint kiállított oklevelek nyilvántartását az RVKI végzi.

## 8. A rendészeti vezetői továbbképzés

- 21. §**
- (1) A rendészeti vezetővé képző tanfolyamon vagy a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamon részt vett vezetők (a továbbiakban: rendészeti vezetők) a folyamatos önképzési és továbbképzési kötelezettségüket tanulmányi pontszerző rendszerben való részvétellel teljesítik.
  - (2) A rendészeti vezetők 5 évenként részt vesznek a rendészeti vezetői továbbképző tanfolyamon.
  - (3) A továbbképzésre kötelezett vezetőnek a (2) bekezdésben meghatározott továbbképzési időszak alatt évente legalább 30 pontot, összesen 250 pontot kell teljesítenie.
  - (4) A továbbképzési pontok a tanulmányi és vizsgaszabályzatban meghatározott továbbképzési formákban és szakmai tevékenység keretében szerezhető meg.
  - (5) A rendészeti vezetői továbbképzési kötelezettség részletes szabályait, valamint az egyes továbbképzési formák és szakmai tevékenységek elszámolhatóságának feltételeit, továbbá az elismerhető legmagasabb pontértékét az RVKI igazgatója által jóváhagyott tanulmányi és vizsgaszabályzat tartalmazza.
  - (6) A tanulmányi és vizsgaszabályzat által nem nevesített továbbképzési formában történő tanulmányi pontszerzés csak az RVKI igazgatójának előzetes jóváhagyásával lehetséges.
  - (7) A rendészeti vezetői továbbképzéseken történő részvétellel megszerzett továbbképzési pontok elismerését és nyilvántartását – a kötelezett munkáltatói jogkörrel felruházott vezetőjének kezdeményezésére – az RVKI végzi.
  - (8) A rendészeti vezetői továbbképzés eredményes befejezéséről az RVKI tanúsítványt állít ki.
  - (9) Rendészeti vezetők továbbképzési kötelezettségéről rendelkező más jogszabály szerint előírt továbbképzés során megszerezhető pontértékeket e rendelet szerint kell megállapítani és beszámítani.

## 9. A rendészeti vezetői rekreáció

- 22. §**
- (1) A rendészeti vezetői rekreációs foglalkozásokat az RVKI tervezi, szervezi és hajtja végre.
  - (2) A rendészeti vezetői rekreációs foglalkozáson az 1. §-ban meghatározott szervek vezetői vehetnek részt előljárói javaslattal támogatott önkéntes jelentkezés vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának kezdeményezése alapján.
  - (3) A vezetői rekreációs foglalkozások éves keretlétszámát az RVKI a tárgyévvel megelőző december 15-éig közzéteszi.
  - (4) Az 1. §-ban meghatározott szervek, szervezeti és hivatali egységek vezetői által a beosztott állomány részére saját hatáskörben szervezett rekreációs foglalkozások felett az RVKI igazgatója szakmai felügyeletet lát el.

## 10. A rendészeti vezetőképzéssel kapcsolatos költségek

- 23. §** (1) A rendészeti vezetőképzéssel kapcsolatos költségeket az RVKI költségvetésében külön szakfeladati számon kell tervezni és biztosítani.
- (2) A rendészeti vezetővé képző tanfolyamon való részvétel egy főre eső díja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 200%-a, a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamon való részvétel egy főre eső díja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 150%-a.
- 24. §** (1) A résztvevők rendészeti vezetőképzéssel kapcsolatban felmerülő utazási és szállásköltségét az őket foglalkoztató szerv költségvetéséből kell fedezni.
- (2) Önkéntes jelentkezés esetén a rendészeti vezetővé képző tanfolyam díja az önként jelentkezőt terheli. A rendészeti vezetővé képző tanfolyam díjának legfeljebb 50%-át – az önként jelentkező kérelmére – a munkáltató saját költségvetése terhére átvállalhatja.
- (3) Akit önhibájából a rendészeti vezetővé képző tanfolyamon vagy a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamon való újbóli részvételre köteleznek, köteles az ismételt felkészítő tanfolyam költségeit megfizetni.
- 25. §** (1) Az RVKI igazgatója által felkért rendészeti vezetőképzésben közreműködő oktatót, a vizsgáztató bizottság elnökét, tagjait és jegyzőjét vizsgáztatási díj illeti meg.
- (2) Az előadók óradíja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 15%-a, a trénerek óradíja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 30%-a. A vizsgabizottság elnökének és tagjainak a vizsgáztatásért járó díja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 7%-a, illetve 5%-a. A jegyző díja a mindenkori kormánytisztviselői illetményalap társadalombiztosítási járulékkal növelt összegének 2%-a.

## 11. A rendészeti vezetőképzésre vonatkozó közös szabályok

- 26. §** (1) A rendészeti vezetőképzés szervezését és lebonyolítását az RVKI végzi.
- (2) A rendészeti vezetővé képző tanfolyam és a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam tanulmányi rendjét az RVKI igazgatója által jóváhagyott képzési program tartalmazza.
- (3) E rendelet követelményeinek teljesítése nem mentesít a vezetői munkakörökhöz kötött képesítési és egyéb követelményeket szabályozó más jogszabály által előírt követelmények teljesítése alól.
- 27. §** A rendészeti vezetőképzés időtartamára, és az adott képzési forma tanulmányi szabályzatában és képzési programjában meghatározott részvételi kötelezettségek teljesítésére a képzésen résztvevőket a szolgálatteljesítési kötelezettség alól mentesíteni kell.

## 12. Záró rendelkezések

- 28. §** (1) Ez a rendelet – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – 2011. július 15-én lép hatályba.
- (2) A 10. § (3) bekezdése 2012. január 1-jén lép hatályba.
- 29. §** (1) Aki e rendelet hatályba lépésekor
- a) úgy tölt be az R1.-ben, az R2.-ben, vagy az U.-ban meghatározott I. besorolási osztály VI. beosztási kategóriájába tartozó beosztást, hogy nem felel meg a 3. § (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek, köteles a szakvizsgát
- b) úgy tölt be osztályvezetői vagy főosztályvezető-helyettesi illetményre jogosító beosztást, hogy nem felel meg a 16. § (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek, és a 16. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint nem mentesül, köteles a rendészeti vezetővé képző tanfolyam elvégzését, vagy

- c) úgy tölt be főosztályvezetői vagy annál magasabb vezetői besorolását, vagy illetményre jogosító beosztást, hogy nem felel meg a 19. § (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek, köteles a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam elvégzését

a hatályba lépéstől számított egy éven belül megkezdeni, és a hatályba lépéstől számított két éven belül a rendészeti szakvizsgát letenni, vagy a rendészeti vezetővé képző tanfolyamot vagy a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamot elvégezni.

- (2) Az RSZB elnöke, valamint az RVKI igazgatója a rendelet hatálybalépését követő 90 napon belül tanulmányi és vizsgaszabályzatot ad ki.
- (3) E rendelet szabályait kell megfelelően alkalmazni az RSZB elnöke, valamint az RVKI igazgatója által más szervezetekkel kötött külön megállapodás alapján végzett rendészeti szakvizsgáztatásra vagy vezetőképzésre, és az RSZB vagy az RVKI által nem alapfeladatként végzett minősítő vagy képesítő jellegű képzésre és vizsgáztatásra.

**30. §** Az R1. 1. melléklet I. A rendőrségről szóló törvényben meghatározott általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnél rendszeresített hivatásos szolgálati beosztások, munkakörök, az ahhoz kapcsolódó rendfokozatok, beosztási kategóriák és képesítési követelmények pont Vezetői munkakörök alcím alatti táblázat helyébe az 1. melléklet szerinti táblázat lép.

**31. §** (1) Az R1. 1. melléklet I. A rendőrségről szóló törvényben meghatározott általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnél rendszeresített hivatásos szolgálati beosztások, munkakörök, az ahhoz kapcsolódó rendfokozatok, beosztási kategóriák és képesítési követelmények pont II. Besorolási osztály alcím alatti táblázatot követő MEGJEGYZÉS részben az „RVK: rendészeti vezetővé képző RMVK: rendészeti mestervezetővé képző” szövegrész helyébe a „RVK: rendészeti vezetővé képző tanfolyam RMVK: rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam” szöveg lép.

- (2) Az R1. 1. melléklet I/A. A Nemzeti Védelmi Szolgálatnál rendszeresített hivatásos szolgálati beosztások, munkakörök, az ahhoz kapcsolódó rendfokozatok, beosztási kategóriák és képesítési követelmények pont I. Besorolási osztály alcím alatti táblázatot követő Megjegyzés részben az „RMVK: rendészeti mestervezetővé képző” szövegrész helyébe az „RMVK: rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam” szöveg, az „RVK: rendészeti vezetővé képző” szöveg helyébe az „RVK: rendészeti vezetővé képző tanfolyam” szöveg lép.

- (3) Az R1. 1. melléklet I/B. A Terrorelhárítási Központnál rendszeresített hivatásos szolgálati beosztások, munkakörök, az ahhoz kapcsolódó rendfokozatok, beosztási kategóriák és képesítési követelmények pont II. Besorolási osztály alcím alatti táblázatot követő Megjegyzések részben az „RVK: rendészeti vezetővé képző RMVK: rendészeti mestervezetővé képző” szövegrész helyébe a „RVK: rendészeti vezetővé képző tanfolyam RMVK: rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam” szöveg lép.

**32. §** (1) Az R2. melléklete KATASZTRÓFAVÉDELEM (polgári védelem, hivatásos állami tűzoltóság) pont Vezetői munkakörök alcím alatti táblázat helyébe a 2. melléklet szerinti táblázat lép.

- (2) Az R2. melléklete HIVATÁSOS ÖNKORMÁNYZATI TŰZOLTÓSÁG pont II. Besorolási osztály alcím alatti táblázatot követő Megjegyzés az alábbi szöveggel egészül ki:

*[RSZV: rendészeti szakvizsga]*

„RVK: rendészeti vezetővé képző tanfolyam

RMVK: rendészeti mestervezetővé képző tanfolyam

RIASZTSZ: rendészeti irányultságú akkreditált szakirányú továbbképzési szak”

*Dr. Pintér Sándor s. k.,*  
belügyminiszter

## 1. melléklet a 21/2011. (VII. 13.) BM rendelethez

[Vezetői munkakörök]

"

Szerv	Vezetői szint	Munkakör (beosztás)	Rendfokozati maximum	Képesítési és egyéb követelmények			
				Állami iskolai végzettség	Szakmai iskolai végzettség	Speciális rendészeti végzettség	Speciális követelmények
	a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) 245/H. § (2) bekezdés szerinti illetményre jogosult	országos rendőr-főkapitány	tábornok	egyetem	szakirányú felsőfokú	RIASZTSZ + RMVK vagy RSZVI + RVK + RMVK	pszichológiai alkalmasság
bűnügyi főigazgató (országos rendőr-főkapitány-helyettes)							
rendészeti főigazgató (országos rendőr-főkapitány-helyettes)							
gazdasági főigazgató (országos rendőr-főkapitány-helyettes)							
KÖE parancsnoka (országos rendőr-főkapitány-helyettes)							

Központi	főosztály- vezetői illetményre jogosult	kiemelt főtanácsadó (főkapitányi biztos)				
		szolgálatvezető (ORFK személyügyi, ellenőrzési)				
		hivatalvezető (ORFK)				
		főosztály- vezető	ezredes	egyetem vagy főiskola		
		igazgató				
		parancsnok- helyettes (KÖE főosztály- vezető)				
		parancsnok- helyettes (KÖE gazdasági igazgató)				
		szolgálatvezető (KÖE humán- igazgatási)				
	hivatalvezető (KÖE)					
	főosztály- vezető- helyettesi illetményre jogosult	igazgató- helyettes	alezredes			RIASZTSZ vagy RSZVI+ RVK
		főosztály- vezető- helyettes (KÖE)				
		szolgálatvezető (ellenőrzési KÖE)				
	osztályvezetői illetményre jogosult	osztályvezető				
		titkárságvezető				
főosztály- vezetői illetményre jogosult	rendőr- főkapitány	tábornok	egyetem		RIASZTSZ+ RMVK vagy RSZVI + RVK + RMVK	
	igazgató (NNI, RRI)					



Területi		parancsnok (KR)	ezredes	egyetem vagy főiskola	RIASZTSZ vagy RSZVI + RVK
		bűnügyi rendőr-főkapitány-helyettes (BRFK)			
		rendészeti rendőr-főkapitány-helyettes (BRFK)			
		igazgató (ORFK GF GEI)			
		főosztály-vezető-helyettesi illetményre jogosult	főosztály-vezető (BRFK, NNI, KR)		
			hivatalvezető (BRFK)		
			bűnügyi igazgató (rendőr-főkapitány-helyettes)		
			rendészeti igazgató (rendőr-főkapitány-helyettes)		
			rendészeti parancsnok-helyettes (KR)		
			parancsnok-helyettes (KR)		
			igazgató-helyettes (BSZKI bűnügyi, NNI, RRI)		
			szolgálatparancsnok (KR tűzszerész)		
			Igazgató		
			támogató igazgató (parancsnok-helyettes KR)		
			zászlóaljparancsnok (BRFK)		

		parancsnok (ÁFSZ, LRP)				
		igazgató- helyettes (OKI)	alezredes			
		szolgálatvezető				
		hivatalvezető				
	osztályvezetői illetményre jogosult	osztályvezető				
		szolgálat- parancsnok (KR pénzkísérő)				
		parancsnok- helyettes (LRP)				
		szakcsoport- vezető (OKI)				
	főosztály- vezetői illetményre jogosult	kapitányság- vezető (kiemelt)	ezredes			RIASZTSZ + RMVK vagy RSZVI + RVK + RMVK
		kapitányság- vezető	alezredes			
	főosztály- vezető- helyettesi illetményre jogosult	kapitányság- vezető- helyettes (kiemelt)				
		határrendészeti kirendeltség- vezető				
Helyi	osztályvezetői illetményre jogosult	osztályvezető				RIASZTSZ vagy RSZVI + RVK
		hivatalvezető (kiemelt)				
		őrsparancsnok (osztály jogállású)				

## 2. melléklet a 21/2011. (VII. 13.) BM rendelethez

## [Vezetői munkakörök]

"								
	A	B	C	D	E	F	G	H
1.	Szerv	Vezető szint	Munkakör (beosztás)	Rendfokozati maximum	Képesítési és egyéb követelmények			
2.					Állami iskolai végzettség	Szakmai iskolai végzettség	Speciális rendészeti végzettség	Speciális követelmények
3.	Központi	a Hszt. 245/H. § (2) bek. szerinti illetményre jogosult	Főigazgató	tábornok	egyetem	szakirányú felsőfokú	RSZV + RVK + RMVK vagy RIASZTSZ + RMVK	pszichológiai alkalmasság
4.			Főigazgató-helyettes					
5.			főosztályvezetői illetményre jogosult					
6.		Tűzoltósági főfelügyelő						
7.		Hivatalvezető						
8.		Igazgató (OKF Gazdasági Ellátó Központ)		ezredes	egyetem vagy főiskola			
9.		Főosztályvezető						
10.		főosztályvezető-helyettesi illetményre jogosult	Főosztályvezető-helyettes (Tűzoltósági és Polgári Védelmi Főfelügyelőség)	alezredes				RSZV + RVK vagy RIASZTSZ
11.								
12.		osztályvezetői illetményre jogosult	Osztályvezető					
13.								

14.			Titkárság- vezető				
15.	Területi	főosztály- vezetői illetményre jogosult	Igazgató (fővárosi polgári védelmi)	ezredes	egyetem vagy főiskola	RSZV + RVK + RMVK vagy RIASZTSZ + RMVK	
16.			Igazgató				
17.		főosztályve- zető-helyet- tesei illet- ményre jogosult	Igazgatóhe- lyettes			RSZV + RVK vagy RIASZTSZ	
18.		osztályveze- tői illet- ményre jogosult	Polgári védelmi felügyelő	alezredes			
19.			Tűzoltósági felügyelő				
20.			Osztály- vezető				
21.			Karmester				
22.			Szakcsoport- vezető (KOK)				
23.	Helyi	osztályveze- tői illet- ményre jogosult	Tűzoltó- parancsnok (Országház)				
24.			Kirendeltség- vezető (polgári védelmi)				

"

## 3. melléklet a 21/2011. (VII. 13.) BM rendelethez

**PÁLYÁZATI ADATLAP**

## RENDESZETI SZAKVIZSGA-BIZOTTSÁGI TAGSÁGRA

Tisztelt Bíráló Bizottság!

Kérem felvételemet a .....albizottságba.

Név (leánykori név): .....

Anyja neve: .....

Születési helye: .....

Születési ideje: ..... év ..... hónap ..... nap

Aktív – nyugdíjas (Megfelelő rész aláhúzendő!)

Cím (főtanácsos stb.): .....

Rendfokozat: .....

Beosztás: .....

Munkahely/szolgálati hely – nyugdíjas pályázó esetében az utolsó betöltött munkahely (azon belül szervezeti egység) neve, címe:

.....

.....

Munkahelyi telefon/fax: városi: ..... szolg.: .....

Lakcíme (irányítószámmal): .....

Lakás/mobil telefon: .....

E-mail címe: .....

Felsőfokú iskolai végzettség/ek: .....

.....

Tudományos fokozat: .....

Az alábbi szakvizsgák közül melyikkel rendelkezik? *(Megfelelő rész aláhúzendő!)*

jogi szakvizsgával                      közigazgatási szakvizsgával                      rendészeti szakvizsgával

Szakirányú szakmai gyakorlat időtartama: ..... év

Rendelkezik-e az alábbiak közül valamelyik gyakorlattal?

(A jelenleg nem felsőoktatásban, pedagógus vagy kutatói munkakörben dolgozók töltsék ki a megfelelő rész kiegészítésével!)

– felsőoktatási gyakorlat ..... év

– pedagógus munkakörben eltöltött gyakorlat ..... év

– kutatói munkakörben eltöltött gyakorlat ..... év

– előadói, vizsgaáztatási gyakorlat ..... év

Kelt .....

.....  
a pályázó aláírása

Fent nevezettnek a rendészeti szakvizsga-bizottsági tagságra szóló pályázatához hozzájárulok.

Kelt .....

.....  
munkáltató jogkörrel rendelkező vezető aláírása

P. H.

---

**A közigazgatási és igazságügyi miniszter 21/2011. (VII. 13.) KIM rendelete  
a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszter  
irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szerveknél a fontos és bizalmas munkakörökről  
és a nemzetbiztonsági ellenőrzés szintjének megállapításáról**

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 78. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, valamint a 3. § b)–c) és i) pontja tekintetében a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 31. § (2) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján,

az Alkotmány 37. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva – az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § e) pontjában meghatározott feladatkörében eljáró belügyminiszterrel egyetértésben – a következőket rendelem el:

- 1. §** (1) A rendelet hatálya a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium hivatali szerveire, a közigazgatási és igazságügyi miniszter által felügyelt kormányhivatalokra, irányított központi hivatalokra, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalra terjed ki.
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szerveknél a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 2. melléklete 18. pontja alapján a fontos és bizalmas munkaköröket, valamint az ilyen munkakörben foglalkoztatott személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének szintjét az 1. mellékletben foglaltak szerint határozom meg.
- 2. §** Ez a rendelet a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.
- 3. §** Hatályát veszti
- a) a Pénzügyminisztérium és a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó szervezetek fontos és bizalmas munkaköreinek megállapításáról szóló 34/1996. (XII. 21.) PM rendelet mellékletének 5. pontja,
- b) a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjéről a PHARE program koordinálásáért felelős tárca nélküli miniszter hivatalában szóló 2/2001. (III. 9.) TNM rendelet,
- c) a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős tárca nélküli miniszter felelősségi körébe tartozó szervek fontos és bizalmas munkaköreinek megállapításáról és a biztonsági ellenőrzés szintjéről szóló 34/2004. (XII. 25.) TNM rendelet,
- d) a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjéről szóló 2/2006. (III. 14.) KÜM rendelet mellékletének III. pontja,
- e) a fontos és bizalmas munkakörök megállapításáról és a biztonsági ellenőrzés szintjéről szóló 13/2006. (XII. 7.) OKM rendelet mellékletében a  
„A Balassi Intézetben  
– A gazdasági főigazgató-helyettes C,  
– A külföldi kulturális intézetek igazgatói C”  
szövegrész,
- f) az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban, továbbá az igazságügyi és rendészeti miniszter irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szerveknél a fontos és bizalmas munkakörökről és a nemzetbiztonsági ellenőrzés szintjének megállapításáról szóló 5/2007. (II. 21.) IRM rendelet,
- g) a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjének megállapításáról szóló 90/2007. (XI. 17.) GKM rendelet melléklete II. pontja,
- h) a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés szintjéről szóló 1/2008. (II. 26.) TNM rendelet,
- i) a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés szintjéről szóló 2/2009. (VII. 10.) TM rendelete,
- j) a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés szintjéről szóló 3/2009. (III. 25.) MeHVM rendelet,
- k) a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjéről szóló 15/2010. (V. 13.) SZMM rendelet 1. melléklet 24. sora, valamint az A: 25-27. mezőjében az „, az Egyenlő Bánásmód Hatóság” szövegrész.

## 1. melléklet a 21/2011. (VII. 13.) KIM rendelethez

## Fontos és bizalmas munkakörök és a biztonsági ellenőrzés szintje

	A	B	C
1.	A szerv vagy intézmény megnevezése	Munkakör vagy beosztás megnevezése	A nemzetbiztonsági ellenőrzés szintje
2.	1. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium		
3.		1.1. kormánybiztos	„C”
4.		1.2. miniszterelnöki biztos	„C”
5.		1.3. közigazgatási és igazságügyi miniszter által kinevezett miniszteri biztos	„C”
6.		1.4. Miniszteri Kabinet valamennyi munkaköre	„C”
7.		1.5. Nemzeti Biztonsági Felügyelet valamennyi munkaköre	„C”
8.		1.6. kormány szóvivő	„C”
9.		1.7. biztonsági vezető	„C”
10.		1.8. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
11.		1.9. rendszeradminisztrátor	„C”
12.		1.10. titkos ügykezelő	„C”
13.		1.11. nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos munkakör	„C”
14.		1.12. nemzetközi szerződések előkészítésével foglalkozó munkakör	„C”
15.		1.13. belső ellenőr	„C”
16.	2. Központi Statisztikai Hivatal		
17.		2.1. biztonsági vezető	„C”
18.		2.2. Elnöki Titkárság vezetője	„C”
19.		2.3. titkos ügykezelő	„C”
20.	3. Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala		
21.		3.1. gazdasági főigazgató	„C”
22.		3.2. biztonsági vezető	„C”
23.		3.3. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
24.		3.4. rendszeradminisztrátor	„C”
25.		3.5. titkos ügykezelő	„C”
26.		3.6. Szabadalmi Főosztály vezetője	„C”
27.		3.7. Iparjogvédelmi Ügyviteli Főosztály vezetője	„C”
28.		3.8. Jogi és Nemzetközi Főosztály vezetője	„C”
29.		3.9. Iparjogvédelmi Lajstromvezetési Osztály vezetője	„C”
30.		3.10. Jogi és Nemzetközi Főosztály EU tagállamként való működéssel kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt személy	„C”



31.	4. Balassi Intézet		
32.		4.1. gazdasági főigazgató-helyettes	„C”
33.		4.2. külföldi kulturális intézetek igazgatói	„C”
34.		4.3. biztonsági vezető	„C”
35.		4.4. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
36.		4.5. rendszeradminisztrátor	„C”
37.		4.6. titkos ügykezelő	„C”
38.	5. ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgálati Központ		
39.		5.1. főigazgató-helyettes	„C”
40.		5.2. biztonsági vezető	„C”
41.		5.3. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
42.		5.4. rendszeradminisztrátor	„C”
43.		5.5. titkos ügykezelő	„C”
44.	6. Fővárosi, megyei kormányhivatal		
45.		6.1. kormány megbízott	„C”
46.		6.2. főigazgató	„C”
47.		6.3. igazgató	„C”
48.		6.4. szakigazgatási szerv vezetője	„C”
49.		6.5. biztonsági vezető	„C”
50.		6.6. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
51.		6.7. rendszeradminisztrátor	„C”
52.		6.8. titkos ügykezelő	„C”
53.	7. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat		
54.		7.1. főigazgató-helyettes	„C”
55.		7.2. szakmai koordinációs főosztályvezető	„C”
56.		7.3. biztonsági vezető	„C”
57.		7.4. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
58.		7.5. rendszeradminisztrátor	„C”
59.		7.6. titkos ügykezelő	„C”
60.		7.7. belső ellenőr	„C”
61.	8. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal		
62.		8.1. elnökhelyettes	„C”
63.		8.2. kormányzati ellenőrzéshez kapcsolódó feladatokat ellátó munkatársak	„C”
64.		8.3. biztonsági vezető	„C”
65.		8.4. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
66.		8.5. rendszeradminisztrátor	„C”
67.		8.6. titkos ügykezelő	„C”
68.	9. Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala		
69.		9.1. elnökhelyettes	„C”
70.		9.2. adatvédelmi felelős	„C”
71.		9.3. biztonsági vezető	„C”
72.		9.4. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”

73.		9.5. rendszeradminisztrátor	„C”
74.		9.6. titkos ügykezelő	„C”
75.		9.7. N-SIS központ vezetője	„C”
76.		9.8. informatikai biztonsággal kapcsolatos munkakör	„C”
77.	10. Közpolitikai Kutatások Intézete		
78.		10.1. főigazgató-helyettes	„C”
79.		10.2. biztonsági vezető	„C”
80.		10.3. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
81.		10.4. rendszeradminisztrátor	„C”
82.		10.5. titkos ügykezelő	„C”
83.	11. Nemzeti Közigazgatási Intézet		
84.		11.1. projektvezető	„C”
85.		11.2. biztonsági vezető	„C”
86.		11.3. rendszerbiztonsági felügyelő	„C”
87.		11.4. rendszeradminisztrátor	„C”
88.		11.5. titkos ügykezelő	„C”
89.	12. Egyenlő Bánásmód Hatóság, KIM Wekerle Sándor Alapkezelő, Nemzeti Államigazgatási Központ		
90.		12.1. a feladataik ellátása során „Szigorúan titkos!” minősítési szintű minősített adatot felhasználó elnökhelyettes, főigazgató-helyettes, igazgató, főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, irodavezető, titkárságvezető, főreferens, referens, szakreferens, közigazgatási tanácsadó, szakmai főtanácsadó, szakmai tanácsadó, titkár, titkárnő	„C”
91.		12.2. a feladataik ellátása során „Titkos!” minősítési szintű minősített adatot felhasználó elnökhelyettes, főigazgató-helyettes, igazgató, főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, irodavezető, titkárságvezető, főreferens, referens, szakreferens, közigazgatási tanácsadó, szakmai főtanácsadó, szakmai tanácsadó, titkár, titkárnő	„B”
92.		12.3. a feladataik ellátása során „Bizalmas!” minősítési szintű minősített adatot felhasználó	„A”

		elnökhelyettes, főigazgató-helyettes, igazgató, főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, irodavezető, titkárságvezető, főreferens, referens, szakreferens, közigazgatási tanácsadó, szakmai főtanácsadó, szakmai tanácsadó, titkár, titkárnő	
93.	13. Az 1–11. pontban meghatározott szervezetek	13.1. az 1–11. pontban meghatározott szervezetnél az e rendeletben meghatározott munkakörökön túl a feladataik ellátása során „Szigorúan titkos!” minősítési szintű minősített adatot felhasználó kormány-főtanácsadó kormánytanácsadó, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, irodavezető, titkárságvezető, főreferens, referens, szakreferens, közigazgatási tanácsadó, szakmai főtanácsadó, szakmai tanácsadó, titkár, titkárnő	„C”
94.		13.2. az 1–11. pontban meghatározott szervezetnél az e rendeletben meghatározott munkakörökön túl a feladataik ellátása során „Titkos!” minősítési szintű minősített adatot felhasználó kormány-főtanácsadó, kormánytanácsadó, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, irodavezető, titkárságvezető, főreferens, referens, szakreferens, közigazgatási tanácsadó, szakmai főtanácsadó, szakmai tanácsadó, titkár, titkárnő	„B”
95.		13.3. az 1–11. pontban meghatározott szervezetnél az e rendeletben meghatározott munkakörökön túl a feladataik ellátása során „Bizalmas” minősítési szintű minősített adatot felhasználó kormány-főtanácsadó, kormánytanácsadó, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, irodavezető, titkárságvezető, főreferens,	„A”

		referens, szakreferens, közigazgatási tanácsadó, szakmai főtanácsadó, szakmai tanácsadó, titkár, titkárnő	
--	--	--	--

## **A vidékfejlesztési miniszter 67/2011. (VII. 13.) VM rendelete az élelmiszerek ionizáló sugárzással való kezelésének szabályairól**

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 76. §-a (2) bekezdésének 2., 3., 5., 26. és 42. pontjában, valamint a 11. § (2) bekezdésének c) pontja tekintetében a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény 100. § (1) bekezdése c) pontjának 9. alpontjában foglalt felhatalmazás alapján egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 94. §-ának c) és d) pontjában, valamint a 11. § (2) bekezdésének c) pontja tekintetében az i) pontban foglalt feladatkörömben eljárva, a következőket rendelem el:

- 1. §**
- (1) Ezt a rendeletet az ionizáló sugárzással kezelt élelmiszerek és élelmiszer-összetevők (a továbbiakban: élelmiszerek) kezelésére és forgalmazására kell alkalmazni.
  - (2) Nem kell alkalmazni ezt a rendeletet:
    - a) a mérő vagy a vizsgáló berendezések által keltett ionizáló sugárzásnak kitett élelmiszerekre, feltéve, hogy az elnyelt dózis – röntgensugarak esetében 10 MeV, neutronok esetében 14 MeV, egyéb esetekben 5 MeV maximális sugárzási energiaszinten – nem haladja meg a neutronokat alkalmazó készülék esetén a 0,01 Gy-t, egyéb esetekben a 0,5 Gy-t;
    - b) olyan élelmiszerek ionizáló sugárzással való kezelésére, amelyeket steril diétát igénylő betegek számára készítenek orvosi felügyelet mellett.
  - (3) Ionizáló sugárzással kezelt élelmiszer csak akkor hozható forgalomba, ha megfelel ezen rendelet előírásainak.
- 2. §**
- (1) Az ionizáló sugárzással kezelhető élelmiszerek listáját és a megengedett elnyelt ionizáló energia dózisait az 1. melléklet tartalmazza.
  - (2) Az élelmiszerek csak akkor kezelhetők ionizáló sugárzással, ha azok kielégítik a 2. mellékletben előírt feltételeket. A kezelés során az élelmiszer érzékszervi tulajdonságai nem változhatnak meg.
  - (3) Az élelmiszereket csak a 3. mellékletben felsorolt forrásokkal szabad ionizáló sugárzással kezelni.
  - (4) Az ionizáló sugárzással kezelt élelmiszerek által teljes átlagos elnyelt dózist a 4. melléklet szerint kell számítani.
  - (5) Az 1. mellékletben fel nem sorolt élelmiszerek ionizáló sugárzással való kezelését a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (a továbbiakban: MgSzH) engedélyezheti.
  - (6) Az engedély kiadásáért, az élelmiszer-ellenőrzési igazgatási szolgáltatási díjakról szóló jogszabályban foglaltak szerinti, igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. Az engedély kérelmet a kezelni kívánt élelmiszer első forgalomba hozatalát megelőzően kell benyújtani.
  - (7) Az engedélyhez a kérelmet az élelmiszert kezelteni kívánó élelmiszer-vállalkozás nyújthatja be a 2. mellékletben foglaltak teljesülése esetén. A kérelemnek tartalmaznia kell a kezelés indokait, a kezelés szükségességét és eredményességét alátámasztó vizsgálati eredményeket, az elnyelt ionizáló energia dózist és minden olyan adatot, amely segíti a kérelem elbírálását.
  - (8) Az MgSzH az élelmiszerek ionizáló sugárzással történő kezelésére vonatkozó engedélyt abban az esetben adja meg, ha
    - a) az érintett élelmiszer kezeléséről az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) kedvező véleményt alkotott;
    - b) a teljes átlagos elnyelt dózis nem lépi túl a Hatóság által ajánlott határértékeket;
    - c) az ionizáló besugárzás és a forgalomba hozatal e rendelet rendelkezéseinek megfelelően történik.
  - (9) A Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) az MgSzH által kiadott megindokolt engedélyt az Európai Bizottsághoz és az Európai Unió tagállamainak illetékes hatóságaihoz továbbítja.

- 3. §**
- (1) Az élelmiszerekre vonatkozó megengedett elnyelt ionizáló energia dózist – a megengedett érték túllépése nélkül – részdózisokban is lehet alkalmazni.
  - (2) Az ionizáló sugárzással való kezelés nem alkalmazható semmiféle olyan kémiai kezeléssel kombinálva, amelyet az ionizáló sugárzással való kezeléssel azonos célból végeznek.
- 4. §**
- (1) Az ionizáló sugárzással kezelt élelmiszereken – az élelmiszerek jelöléséről szóló külön jogszabályban előírtakon túl – a (2)–(5) bekezdésekben foglaltakat is fel kell tüntetni.
  - (2) A végső fogyasztónak, vagy a közétkeztetésben – ideértve a vendéglátást is – működő élelmiszer-vállalkozásnak szánt élelmiszer esetén
    - a) az élelmiszerek jelöléséről szóló külön jogszabályban előírt feliratot a termék előrecsomagolásán, illetve ömlesztett termék esetén a termék nevéhez kapcsolódva az ár feltüntetésére szolgáló címkén vagy a termék tárolójához kapcsolva egyéb jól látható módon fel kell tüntetni,
    - b) a kezelt élelmiszer-összetevőnek az élelmiszereken való felsorolásakor az összetevő neve mellett az a) pont szerinti kifejezést fel kell tüntetni a termék előrecsomagolásán, illetve az ömlesztett termék esetén a termék nevéhez kapcsolódva, az ár feltüntetésére szolgáló címkén vagy a termék tárolójához kapcsolva, egyéb jól látható módon,
    - c) a b) pont szerinti jelölés abban az esetben is kötelező, ha az adott élelmiszer-összetevőt az élelmiszerek jelöléséről szóló külön jogszabályban előírtak alapján nem kell feltüntetni.
  - (3) Amennyiben a közétkeztetésben – ideértve a vendéglátást is – a végső fogyasztónak ionizáló sugárzással kezelt élelmiszer, vagy olyan nem kezelt élelmiszerben lévő ionizáló sugárzással kezelt élelmiszer-összetevő kerül felszolgáltatásra, azt a végső fogyasztó tudomására kell hozni.
  - (4) Nem a végső fogyasztónak, vagy a közétkeztetésben – ideértve a vendéglátást is – működő élelmiszer-vállalkozásnak szánt élelmiszer esetén fel kell tüntetni
    - a) a (2) bekezdés a) pontja szerinti kifejezést mind az élelmiszer, mind a nem kezelt élelmiszerben lévő kezelt élelmiszer-összetevők esetén,
    - b) az ionizáló sugárzással való kezelést végző létesítmény nevét, címét vagy a működési engedélyezés során kapott azonosító számát.
  - (5) A kezelés tényét minden esetben fel kell tüntetni a kezelt élelmiszert kísérő vagy arra vonatkozó dokumentumokon.
- 5. §**
- (1) Élelmiszerek ionizáló sugárzással való kezelését csak engedéllyel rendelkező létesítményben szabad végezni.
  - (2) Az (1) bekezdés szerinti engedély akkor adható meg, ha
    - a) a létesítmény megfelel az 5. mellékletben foglaltaknak,
    - b) megnevezik azt a személyt, aki felelős az 5. mellékletben meghatározott feltételek teljesítéséért,
    - c) a megnevezett felelős személy rendelkezik szakirányú mesterfokozatú végzettséggel.
  - (3) Az (1) bekezdés szerinti engedélyt az MgSzH adja ki. Az engedély kiadásáért, az élelmiszer-ellenőrzési igazgatási szolgáltatási díjakról szóló jogszabályban foglaltak szerinti, igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. Az engedélyezett létesítményt az MgSzH egyúttal azonosító számmal látja el.
  - (4) A megyei kormányhivatal élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatósága ellenőrzi az élelmiszereknek a létesítményben végzett ionizáló sugárzással történő kezelését.
  - (5) Az MgSzH összeállítja, és a tárgyévet követő év január 15-ig eljuttatja a minisztérium részére az élelmiszerek ionizáló sugárzással történő kezeléséről szóló éves ellenőrzési jelentést. Az ellenőrzési jelentésnek tartalmaznia kell:
    - a) az ionizáló sugárzást végző létesítményben végzett vizsgálatok eredményeit, különösen a kezelt termékeket és mennyiségeit, valamint az alkalmazott dózisokat,
    - b) a forgalomba hozott termékeken végzett vizsgálatok eredményeit. A vizsgálati módszereknek meg kell felelni a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről szóló 882/2004/EK rendelet 11. cikkében meghatározottaknak.
  - (6) Az (1) bekezdés szerinti engedéllyel rendelkező létesítmény engedélyezésével kapcsolatos dokumentumokat, valamint az (5) bekezdés szerinti éves ellenőrzések tapasztalatait a minisztérium juttatja el az Európai Bizottsághoz.
- 6. §**
- (1) Az élelmiszerek ionizáló sugárzással való kezelését végző létesítményeknek minden egyes ionizáló sugárforrás használatára vonatkozóan nyilvántartást kell vezetniük. Ebben minden kezelt élelmiszertétel esetén fel kell tüntetni:
    - a) az ionizáló sugárzással kezelt élelmiszer megnevezését és mennyiségét,
    - b) a tétel számát,
    - c) az ionizáló sugárzással való kezelést megrendelő nevét,

- d) a kezelt élelmiszer átvevőjét,
  - e) az ionizáló sugárzással való kezelés időpontját,
  - f) a kezelt élelmiszer csomagolóanyagát,
  - g) a 4. melléklet szerint elvégzett dozimetriás vizsgálatokkal kapott eredményeket, részletezve az elnyelt dózis alsó és felső határát és az ionizáló sugárzással való kezelés típusát,
  - h) hivatkozást a kezdeti dózist érvényesítő ellenőrző (validálási) mérésekre.
- (2) Az (1) bekezdés szerinti nyilvántartásokat öt évig meg kell őrizni.

- 7. §**
- (1) Harmadik országból és a tagállamok közötti kereskedelemről származó ionizáló sugárzással kezelt élelmiszerekkel kapcsolatosan, mennyiségi korlátozás nélkül, be kell tartani az élelmiszer-előállítás és -forgalmazással kapcsolatos adatszolgáltatásról és nyomonkövethetőségről szóló külön jogszabályban foglaltakat.
- (2) Ionizáló sugárzással kezelt élelmiszert csak akkor lehet harmadik országból behozni, ha
- a) megfelel az adott élelmiszerre vonatkozó követelményeknek,
  - b) olyan okmányok kísérik, amelyek feltüntetik az ionizáló sugárzással való kezelést végző létesítmény nevét és címét, és megadják a 6. § szerinti adatokat,
  - c) olyan létesítményben kezelték, amely szerepel az Európai Unió által elismert létesítmények listáján, amely megtalálható az Európai Bizottság internetes honlapján.

**8. §** Az ionizáló sugárzással kezelendő élelmiszerek csomagolására használt anyagoknak, műszaki-technológiai és élelmiszer-biztonsági szempontból, a felhasználási célnak megfelelőnek kell lenniük.

**9. §** Az élelmiszerek jelöléséről szóló 19/2004. (II. 26.) FVM–ESZCSM–GKM együttes rendelet 6. §-ának (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(6) A megnevezésnek vagy a megnevezés kiegészítésének utalnia kell az élelmiszer fizikai állapotára vagy kezelésére (például porított, fagyasztva szárított, gyorsfagyasztott, sűrített, füstölt), amennyiben az ilyen jelölés hiánya alkalmas a fogyasztók megtévesztésére. Az ionizáló energiával kezelt élelmiszer jelölésében fel kell tüntetni a „sugárkezelt” vagy az „ionizáló sugárzással kezelt” kifejezést.”

**10. §** Az élelmiszer-előállítással és -forgalmazással kapcsolatos adatszolgáltatásról és nyomonkövethetőségről szóló 3/2010. (VII. 5.) VM rendelet Melléklete e rendelet 6. melléklete szerint módosul.

- 11. §**
- (1) Ez a rendelet a kihirdetését követő 15. napon lép hatályba.
- (2) Hatályát veszti
- a) a Magyar Élelmiszerkönyv közösségi előírások átvételét megvalósító kötelező előírásairól szóló 56/2004. (IV. 24.) FVM rendelet,
  - b) a Magyar Élelmiszerkönyv közösségi előírások átvételét megvalósító kötelező előírásairól szóló 56/2004. (IV. 24.) FVM rendelet módosításáról szóló 79/2006. (XI. 17.) FVM rendelet,
  - c) a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet 55. §-ának (3) bekezdése.
- (3) Az e rendelettel megállapított jelölési előírásnak nem megfelelő csomagolóanyagot 2012. július 1-jéig lehet felhasználni és az addig előállított és csomagolt termékek minőség megőrzési idejük lejártáig forgalmazhatók.

**12. §** Ez a rendelet a következő irányelveknek való megfelelést szolgálja:

- a) az Európai Parlament és a Tanács 1999/2/EK irányelve (1999. február 22.) az ionizáló sugárzással kezelt élelmiszerekre és élelmiszer-összetevőkre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről,
- b) az Európai Parlament és a Tanács 1999/3/EK irányelve (1999. február 22.) az ionizáló sugárzással kezelt élelmiszerek és élelmiszer-összetevők közösségi listájának megállapításáról,
- c) a Tanács 2006/107/EK irányelve (2006. november 20.) az emberi fogyasztásra szánt gyorsfagyasztott élelmiszerekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 89/108/EGK irányelvnek, valamint az élelmiszerek címkézésére, kiserelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2000/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek Bulgária és Románia csatlakozására tekintettel történő kiigazításáról.

*Dr. Fazekas Sándor s. k.,*  
vidékfejlesztési miniszter

## 1. melléklet a 67/2011. (VII. 13.) VM rendelethez

**Ionizáló sugárzással való kezelésre engedélyezett élelmiszerek és a megengedett sugárdózisok**

Élelmiszer-kategória	Maximális teljes átlagos elnyelt dózis (kGy)
Száritott aromás növények, fűszerek és fűszerkeverékek	10

## 2. melléklet a 67/2011. (VII. 13.) VM rendelethez

**Élelmiszerek ionizáló sugárzással való kezelésének feltételei**

- Élelmiszereket csak akkor szabad ionizáló sugárzással kezelni, ha
  - arra technológiai okokból szükség van,
  - az nem jelent veszélyt az egészségre és azt a javasolt feltételek mellett végzik,
  - azt a fogyasztók érdekében végzik, és
  - azt nem a jó higiéniai és egészségügyi, gyártási, illetve mezőgazdasági gyakorlat helyettesítésére alkalmazzák.
- Élelmiszerek ionizáló sugárzással való kezelését csak az alábbi célokra lehet alkalmazni:
  - élelmiszerből származó megbetegedések előfordulásának csökkentése a kórokozó szervezetek elpusztításával,
  - élelmiszerek romlásának csökkentése a romlási folyamatok késleltetésével vagy megállításával és azon organizmusok elpusztítása, amelyek ezt a folyamatot előidéztek,
  - kényszerérésből, csírázásból, kihajtásból eredő élelmiszer-vesztések csökkentése,
  - élelmiszerek mentesítése növényekre és növényi termékekre káros szervezetektől.

## 3. melléklet a 67/2011. (VII. 13.) VM rendelethez

**Az ionizáló sugárzás forrásai**

Élelmiszereket csak az alábbi forrásokból származó ionizáló sugárzással szabad kezelni:

- $^{60}\text{Co}$  vagy  $^{137}\text{Cs}$  radionuklidekből származó gamma-sugárzás,
- 5 MeV vagy annál kisebb névleges energiával (maximális kvantumenergiával) működtetett gépi forrásból gerjesztett röntgensugárzás,
- 10 MeV vagy annál kisebb névleges energiával (maximális kvantumenergiával) működtetett gépi forrásból gerjesztett elektronok.

## 4. melléklet a 67/2011. (VII. 13.) VM rendelethez

**Az ionizáló sugárzással kezelt élelmiszerek által elnyelt átlagos dózis számítása**

## 1. Dozimetria

Teljes átlagos elnyelt dózis

Feltételezhető a teljes átlagos 10 kGy vagy az annál kisebb dózissal kezelt élelmiszer ártalmatlanságának meghatározásakor, hogy a teljes sugárkémiai hatás ebben a meghatározott dózistartományban arányos a dózissal.

A teljes átlagdózis ( $\bar{D}$ ) következő integrál képlettel határozható meg a termékek teljes volumenére:

$$\bar{D} = \frac{1}{M} \int p(x, y, z) d(x, y, z) dV$$

ahol

$M$  = a kezelt minta összes tömege

$p$  = a helyi sűrűség az  $(x, y, z)$  pontban

$d$  = a helyi elnyelt dózis az  $(x, y, z)$  pontban

$dV$  =  $dx, dy, dz$  végtelen kicsiny térfogategem, amelyet valós esetekben térfogathányadok képviselnek.

A teljes átlagos elnyelt dózis közvetlenül meghatározható homogén termékekre, vagy ömlesztett, homogén fajlagos sűrűségű árukra, ha az áru egész térfogatában célzottan és véletlen elosztásban megfelelő számú dózismérőt helyeznek el. Az ilyen módon meghatározott dóziseloszlásból számított átlag a teljes átlagos elnyelt dózis.

Ha jól határozzuk meg a dóziseloszlási görbét az egész termékben, akkor a minimális és a maximális dózis helyét megismerjük. A dóziseloszlásnak a termék egy mintasorozatában e két helyen végzett mérései a teljes átlagos dózis becslésére felhasználhatók.

Egyes esetekben a minimális dózis ( $\bar{D}_{\min}$ ) és a maximális dózis ( $\bar{D}_{\max}$ ) átlagértékének középárányosa lesz a teljes dózis helyes becslése, azaz ezekben az esetekben:

$$\text{a teljes átlagdózis} = \frac{\bar{D}_{\max} + \bar{D}_{\min}}{2}$$

A  $(\bar{D}_{\max} / \bar{D}_{\min})$  arány legfeljebb 3.

## 2. Eljárások

- 2.1. Mielőtt egy adott kategóriába tartozó élelmiszer ionizáló sugárzással való rutinkezelése megkezdődik egy besugárzó-létesítményben, a termék teljes volumenében végzett dózismérésekkel meghatározzák a minimális és maximális dózis helyét. Ezeket az érvényesítő ellenőrző (validálási) méréseket megfelelő számú ismétlésben (pl. 3–5-ször) kell elvégezni a termék tömegsűrűségében vagy a mértani alakjában előforduló különbségek figyelembevétele végett.
- 2.2. A méréseket minden esetben meg kell ismételni, ha a termék, annak mértani alakja vagy a besugárzás körülményei megváltoznak.
- 2.3. Az eljárás során rutin dózisméréseket végeznek annak biztosítására, hogy a dózishatárokat ne lépjék túl. A méréseket a maximális vagy a minimális dózis helyére vagy egy referenciahelyre elhelyezett dózismérővel kell végezni. A referenciahelyen mért dózissal mennyiségi összefüggésben kell lennie a maximális és a minimális dózissal. A referenciahelyet a termékben vagy a termék felületén egy olyan alkalmas ponton kell kijelölni, ahol a dóziskülönbségek kicsik.
- 2.4. Rutin dózisméréseket kell végezni minden kezelési tétel esetében a kezelés közben, szabályos időközönként.
- 2.5. Olyan esetben, ha áramló, nem csomagolt árut kezelnek ionizáló sugárzással, a minimális és a maximális dózis helyét nem lehet meghatározni. Ilyen esetben célszerű véletlenszerűen doziméteres mintákat venni, a dózis szélső értékeinek megállapítására.
- 2.6. A dózisméréseket elfogadott dozimetriai rendszerekkel kell végezni, és a méréseknek elsődleges mérési etalonokra visszavezethetőknek kell lenniük.
- 2.7. Ionizáló sugárzással való kezelés során egyes létesítményi paramétereket ellenőrizni és folyamatosan regisztrálni kell. Radionuklid-létesítmények esetén e paraméterek közé tartozik a termék áthaladási sebessége vagy a kezelési zónában való tartózkodásának időtartama és a forrás helyes elhelyezésének jelzése. Gyorsító-létesítményekben a paraméterek közé tartozik a termék áthaladási sebessége és a létesítmény energiaszintje, elektronárama és pásztázási szélessége.



## 5. melléklet a 67/2011. (VII. 13.) VM rendelethez

**Az élelmiszerbesugárzó létesítmények ajánlott működési szabályzata<sup>1</sup>**

## 1. ÁLTALÁNOS ELŐÍRÁS

Ez a Szabályzat olyan létesítményekre vonatkozik, amelyek vagy egy radionuklid forrás (<sup>60</sup>Co vagy <sup>137</sup>Cs), vagy gépi források által kibocsátott röntgen sugarak vagy elektronok alkalmazásán alapulnak. A besugárzó létesítmény kétféle típusú lehet, vagy folyamatos, vagy időszakos üzemeltetésű.

Az élelmiszer-besugárzás folyamatának ellenőrzése minden létesítmény-típus esetén az elnyelt sugárdózis mérésének elfogadott módszerét és a folyamat fizikai paramétereinek megfigyelését foglalja magában. Az élelmiszer-besugárzásra használt létesítmények üzemeltetésének meg kell felelniük az élelmiszerhigiéniai előírásoknak.

## 2. BESUGÁRZÓ LÉTESÍTMÉNYEK

## 2.1. Paraméterek

Valamennyi típusú létesítményeknél a termék által elnyelt dózis a sugárzás paraméterétől, a kezelés időtartamától és a besugárzandó anyag tömegsűrűségétől függ. A sugárforrás-termék geometriája, de különösen a termék sugárforrástól való távolsága és a sugárzás hasznosítás hatékonyságának növelésére irányuló intézkedések határozzák meg az elnyelt sugárdózist és annak eloszlási homogenitását.

## 2.1.1. Radionuklid sugárforrások

Az élelmiszerek besugárzására használt radionuklidek jellegzetes energiájú fotonokat bocsájtanak ki. A forrásanyag fajtája teljes mértékben meghatározza a kibocsátott sugárzásnak az anyagba való behatolását.

A sugárforrás aktivitását Becquerelben (Bq) mérjük és azt a szállító vállalatnak közölnie kell. A sugárforrás tényleges aktivitását (így radionuklid anyag visszazállítását vagy pótlását) nyilván kell tartani.

A nyilvántartott aktivitásnál figyelembe kell venni a sugárforrás természetes bomlásának mértékét és ki kell egészíteni a mérés vagy az újraszámítás dátumának rögzítésével.

A radionuklid sugárforrásokat jól elkülöníthető és árnyékolt sugárforrás tároló helyen tartják és a kezelőhelyiségbe akkor lehet belépni, ha a sugárforrás biztonsági helyzetben van.

A helyes üzemeltetési és a helyes biztonsági helyzet pozitív jelöléséről gondoskodni kell, amelyet a terméket mozgó rendszerrel össze kell kapcsolni.

## 2.1.2. Gépi források

Megfelelő gyorsítóval előállított elektronsugarat vagy röntgen sugárrá átalakított elektronsugarat lehet használni. A sugárzás behatolását az elektronok energiája határozza meg. Az átlagos sugárteljesítményt megfelelő módon kell nyilvántartani. Valamennyi gépi paraméter helyes beállítását pozitívan kell jelezni, amelyeket össze kell kapcsolni a terméket mozgó rendszerrel. Rendszerint a gépi forrásba sugárnyaláb lengető vagy egy sugárszóró szerkezetet (pl. konvertáló céltárgyat) szerelnek be, hogy a termék felületén a sugárzás egyenletes eloszlását biztosítsák.

A termék mozgását, a pártázási szélességet és sebességét, valamint a sugárnyaláb impulzusának frekvenciáját (ha az alkalmazható) be kell szabályozni az egyenletes felületi dózis biztosítására.

## 2.2. Dozimétria és folyamatellenőrzés

Bármely élelmiszer besugárzása előtt bizonyos dozimetriás méréseket<sup>2</sup> kell végezni, amelyek azt jelzik, hogy az eljárás megfelel a jogszabályi követelményeknek.

Radionuklid és gépi sugárforrásokra vonatkozó dozimetriához különböző technikák állnak rendelkezésre az elnyelt dózis kvantitatív mérésére<sup>3</sup>. Dozimetriás beállító méréseket kell végezni minden egyes új élelmiszer és besugárzási technológia esetében, valamint mindenkor, amikor változtatják a sugárforrás erősségét vagy a sugárforrás-termék geometriáját.

Rutin dozimetriát kell végezni a működés során és ezekről a mérésekről nyilvántartást kell vezetni.

<sup>1</sup> Recommended international code of practice for the operation of irradiation facilities used for the treatment of foods (reference FAO/WHO/CAC, Vol. XV, edition 1)

<sup>2</sup> Lásd: B rész

<sup>3</sup> Részletesen ismertetve az Élelmiszerbesugárzás Dozimetriájának Kézikönyvében, IAEA Bécs, 1977, 178. sorozatszámú Tehnikai Jelentés

Ezen kívül rendszeresen kell mérni a berendezés üzemeltetési paramétereit, így a továbbítás sebességét, a tartózkodási időt, a besugárzási időt a gépi forrás sugárzásának paramétereit. E mérésekről készülő nyilvántartásokat fel lehet használni arra, hogy bizonyítsuk az eljárás kielégítette az előírt követelményeket.

### 3. JÓ BESUGÁRZÁSI GYAKORLAT

A berendezés tervezésénél meg kell kísérelni a sugárdózis egyenletességének optimalizálását, biztosítani a kellő dózisteljesítményt és, ahol szükséges, a besugárzás alatti hőmérséklet (pl. fagyasztott élelmiszerek kezelésénél) és a légtérösszetétel szabályozását. Szükséges, hogy minimálisra csökkentsük a termék mechanikai sérülését szállítás, besugárzás és tárolás folyamán, és kívánatos biztosítani a maximális hatékonyságot a besugárzó használatakor. Ahol a besugárzandó élelmiszer higiéniai vagy hőmérséklet ellenőrzési speciális előírásokat kell, hogy kielégítsen, a létesítménynek eleget kell tennie ezek betarthatóságának.

### 4. TERMÉK ÉS RAKTÁRKÉSZLET ELLENŐRZÉSE

- 4.1. A besugárzásra beérkező terméket el kell különíteni a kimenő besugárzott termékektől.
- 4.2. Ahol lehetséges, láthatóan színváltoztató sugárindikátort kell elhelyezni az egyes termékcsomagokra, hogy azonnal azonosítani lehessen a besugárzott és a be nem sugárzott termékeket.
- 4.3. A berendezés ellenőrző naplójában feljegyzéseket kell rögzíteni, amelyekből kiderül a kezelt termék jellege és fajtája, azonosítási jele, a csomagolása, a szállítási módja, fajlagos sűrűsége, a sugárforrás vagy elektrongép típusa, a dozimetria, a felhasznált doziméterek és kalibrálásuk részletei, valamint a kezelés időpontja.
- 4.4. Valamennyi terméket besugárzás előtt és után, az elfogadott jó gyártási gyakorlatnak megfelelően kell kezelni, figyelembe véve az eljárás különleges technológiai követelményeit (Lásd: a jelen melléklet C. részét). Szükség lehet megfelelő berendezésekre a hűtőtároláshoz.

### 5. DOZIMETRIA

#### 5.1. Teljes átlagos elnyelt dózis

Feltételezhető a teljes átlagos 10 kGy vagy annál kisebb dózissal kezelt élelmiszer ártalmatlanságának meghatározásakor, hogy a teljes sugárkémiai hatás ezen meghatározott dózistartományban arányos a dózissal.

A teljes átlagdózis ( $\bar{D}$ ) következő integrál képlettel határozható meg a termékek teljes volumenére:

$$\bar{D} = \frac{1}{M} \int p(x, y, z) \cdot d(x, y, z) \cdot dV$$

ahol:

M = a kezelt minta összes tömege

p = a helyi sűrűség /x,y,z/ pontokban

d = a helyi elnyelt dózis az /x,y,z/ pontokban

dV = dx, dy, dz végtelen kicsiny térfogatelem, amelyet valós esetekben térfogathányadok képviselnek.

A teljes átlagos elnyelt dózis közvetlenül meghatározható a homogén termékekre vagy ömlesztett, homogén fajlagos sűrűségű árukra, ha az áru egész térfogatában célzottan és véletlen eloszlásban megfelelő számú dózismérőt helyeznek el. Az ilyen módon meghatározott dóziseloszlásból számított átlag a teljes átlagos elnyelt dózis.

Ha jól határozzuk meg a dóziseloszlási görbét az egész termékben, akkor a minimális és maximális dózis helyét megismerjük. A dóziseloszlásnak a termék egy mintasorozatában e két helyen végzett mérései a teljes átlagos dózis becslésére felhasználhatók.

Egyes esetekben a minimális dózis ( $\bar{D}_{\min}$ ) és a maximális dózis ( $\bar{D}_{\max}$ ) átlagértékének középáryosa lesz a teljes dózis helyes becslése, azaz ezekben az esetekben:

$$\text{a teljes átlagdózis} = \frac{\bar{D}_{\max} + \bar{D}_{\min}}{2}$$

$A(\bar{D}_{\max} / \bar{D}_{\min})$  arány legfeljebb 3.

### 5.2. Tényleges és korlátozó dózisértékek

Egyes kezelések, mint pl. káros mikroorganizmusok megsemmisítése, vagy az eltarthatóság bizonyos meghosszabbítása, vagy rovtalanítás, egy minimális elnyelt dózist igényelnek. Más kezeléseknél a túl nagy dózis nem kívánatos hatást, vagy a termék minőségének romlását okozhatja.

A berendezés tervezésénél és az üzemelési paramétereknél figyelembe kell venni az eljárás által megkövetelt minimális és maximális dózisértékeket.

Egyes kis dózisú alkalmazásoknál megengedhető a jó besugárzási gyakorlat 3. §-szerinti feltételein belül a maximális és minimális dózisek 3-nál nagyobb hányadosa.

A maximális dózisérték tekintetében az elfogadható ártalmatlansági megfontolásokról és a dózis statisztikai eloszlása miatt a termék tömeghányadában legalább 97,5%-ban 15 kGy-nél kisebb elnyelt dózist kell kapni, amikor az átlagos teljes dózis 10 kGy.

### 5.3. Rutin dozimetria

Referencia helyzetben lehetséges sugárdózis mérést végezni időközönként az egész eljárás folyamán. Ismerni kell azonban a referencia helyzetben mért sugárdózis és a teljes átlagos sugárdózis közötti összefüggést. Ezeket a méréseket kell felhasználni arra, hogy biztosítsuk az eljárás helyes alkalmazását. Elismert és kalibrált dozimetriás rendszert kell használni.

Valamennyi dozimetriás mérésről teljes kimutatást kell készíteni, beleértve a kalibrálást is.

### 5.4. Folyamatellenőrzés

Egy folyamatos működésű radionuklid létesítmény esetében automatikusan lehetséges mérni és regisztrálni az áthaladási sebességet és a tartózkodási időt, beleértve a sugárforrás és a termék elhelyezését. E méréseket lehet arra használni, hogy folyamatosan ellenőrizzük a műveletet a rutin dozimetriás mérések alátámasztására.

A szakaszos üzemelésű radionuklid létesítményben automatikusan lehet regisztrálni a besugárzás időtartamát és lehet regisztrálni a termék mozgását és helyzetét, ami az eljárás ellenőrzését biztosítja a rutin dozimetriás mérések alátámasztására.

Gépi berendezésben folyamatosan regisztrálhatók a sugárnyaláb paraméterei, azaz a feszültség, áramerősség, a pásztázási sebesség és szélesség, pulzus ismétlés és a sugártéren történő áthaladás sebessége. Ez utóbbit lehet felhasználni a folyamatos eljárás ellenőrzésére a rutin dozimetriás mérések alátámasztására.

## 6. Példák egyes élelmiszerfeldolgozások besugárzásánál alkalmazott technológiai körülményekre<sup>4</sup>

### 6.1. Baromfi (*Gallus domesticus*)

#### 6.1.1. Az eljárás célja

- a) a tárolási idő meghosszabbítása és/vagy
- b) bizonyos patogén mikroorganizmusok (mint pl. a *Salmonella*) számának csökkentése, konyhakész baromfiból.

#### 6.1.2. Specifikus követelmények

Átlagos dózis a) és b) esetre, 7 kGy-ig.

### 6.2. Kakaóbab (*Theobroma cacao*)

#### 6.2.1. Az eljárás célja

- a) a tárolt termék rovarkártételének megszüntetése,
- b) a fermentált kakaóbab mikrobaszámának csökkentése hőkezeléssel vagy anélkül.

#### 6.2.2. Specifikus követelmények

##### 6.2.2.1. Átlagos dózis:

- a) esetben 1 kGy-ig,
- b) esetben 5 kGy-ig.

##### 6.2.2.2. Újrafertőzés meggátolása:

Előrecsomagolt vagy ömlesztett kakaóbabot lehetőség szerint olyan körülmények között kell tárolni, amely meggátolja a termék rovarokkal újrafertőződését, mikrobás újraszennyeződését és romlását.

<sup>4</sup> Ezek az információkat a közös FAO/IAEA/WHO Élelmiszer-besugárzási Szakértői Bizottság jelentéseiből (WHO Műszaki Jelentések sorozat 604. sz. 1977 és 659. sz. 1981) származnak és a besugárzás hasznosságát mutatják be. A jelentések leírják a biztonságos és gazdaságos besugárzási eljárás céljainak eléréséhez szükséges műszaki körülményeket is.

### 6.3. Datolya (*Phoenix dactylifera*)

#### 6.3.1. Az eljárás célja

Az előrecomagolt, szárított datolya besugárzásának célja, hogy meggátoljuk tárolás során a termék rovarkártételét.

#### 6.3.2. Specifikus követelmények

##### 6.3.2.1. Átlagos dózis: 1 kGy-ig.

6.3.2.2. Ismételt rovarkártevés meggátolása: az előrecomagolt szárított datolyát olyan körülmények között kell tárolni, amelyek meggátolják az ismételt rovarkártevést.

### 6.4. Mango (*Mangifera indica*)

#### 6.4.1. Az eljárás célja

- a) a rovarkártevés meggátolása,
- b) a tárolhatóság javítása az érés késleltetésével,
- c) mikrobás terhelés csökkentése besugárzás és hőkezelés kombinálásával.

#### 6.4.2. Specifikus követelmények

Átlagos dózis: 1 kGy-ig.

### 6.5. Hagyma (*Allium cepa*)

#### 6.5.1. Az eljárás célja:

A hagyma besugárzásának célja, hogy meggátoljuk a termék kihajtását tárolás folyamán.

#### 6.5.2. Specifikus követelmények

Átlagos dózis: 0,15 kGy-ig.

### 6.6. Papaya (*Carica papaya* L.)

#### 6.6.1. Az eljárás célja

A papaya besugárzásának célja, hogy meggátoljuk a rovarkártételt és hogy javítsuk a termék tárolhatóságát az utóérés késleltetésével.

#### 6.6.2. Specifikus követelmények

##### 6.6.2.1. Átlagos dózis: 1 kGy-ig.

6.6.2.2. Sugárforrás: a sugárforrásnak olyannak kell lennie, amely biztosítja a kellő behatolást a termékbe.

### 6.7. Burgonya (*Solanum tuberosum* L.)

#### 6.7.1. Az eljárás célja

A burgonya besugárzásának célja, hogy meggátoljuk a tárolás során a kihajtást.

#### 6.7.2. Specifikus követelmények

Átlagos dózis: 0,15 kGy-ig.

### 6.8. Hüvelyesek (*Leguminosae*)

#### 6.8.1. Az eljárás célja

A hüvelyesek besugárzásának célja, hogy meggátoljuk tárolás közben a rovarkártételt.

#### 6.8.2. Specifikus követelmények

Átlagos dózis: 1 kGy-ig.

### 6.9. Rizs (*Oryza species*)

#### 6.9.1. Az eljárás célja

A rizs besugárzásának célja, hogy meggátoljuk a tárolás során jelentkező rovarkártételt.

#### 6.9.2. Specifikus követelmények

##### 6.9.2.1. Átlagos dózis: 1 kGy-ig.

##### 6.9.2.2. Újrafertőzés meggátolása.

Előrecomagolt vagy ömlesztett rizst a lehetőséghez képest úgy kell tárolni, hogy az újrafertőzést meggátoljuk.

### 6.10. Fűszerek és ízesítők, szárított hagyma, hagymapor

#### 6.10.1. Az eljárás célja:

- a) a rovarkártétel gátlása,
- b) mikrobaszám csökkentése,
- c) a patogén mikroorganizmusok számának csökkentése.

#### 6.10.2. Specifikus követelmények

Átlagos dózis:

- a) esetben 1 kGy-ig,
- b) és c) esetben 10 kGy-ig.

#### 6.11. Szamóca (*Fragaria species*)

##### 6.11.1. Az eljárás célja

A friss szamóca besugárzásának célja, hogy meghosszabbítsuk a termék tárolási idejét a romlást okozó organizmusok részleges megsemmisítésével.

##### 6.11.2. Specifikus követelmények

Átlagos dózis: 3 kGy-ig.

#### 6.12. Csontos hal és haltermékek

##### 6.12.1. Az eljárás célja

- a) meggátoljuk a szárított halban a rovarkártételt a tárolás és értékesítés folyamán,
- b) csökkentjük a csomagolt vagy csomagolatlan hal és haltermékek mikrobaszámát,
- c) csökkentjük a csomagolt vagy csomagolatlan halban és haltermékben bizonyos patogén mikroorganizmusok számát.

##### 6.12.2. Specifikus követelmények

###### 6.12.2.1. Átlagos dózis:

- a) esetben 1 kGy-ig,
- b) és c) esetben 2,2 kGy-ig.

###### 6.12.2.2. Hőmérsékleti követelmények

Tárolás és besugárzás alatt a b.) és c.) pontokban hivatkozott hal és haltermékeket olvadó jég hőmérsékleten kell tartani.

#### 6.13. Búza és darált búzatermék (*Triticum species*)

##### 6.13.1. Az eljárás célja

A búza és darált búzatermékek besugárzásának célja, hogy meggátoljuk a tárolt termékekben a rovarkártévest.

##### 6.13.2. Specifikus követelmények

###### 6.13.2.1. Átlagos dózis 1 kGy-ig.

###### 6.13.2.2. Újrafertőződés meggátolása.

Ezeket a termékeket függetlenül attól, hogy csomagolva vagy ömlesztve vannak tárolva, amennyire csak lehetséges, olyan körülmények között kell tartani, amely meggátolja újrafertőzésüket.

### 6. melléklet a 67/2011. (VII. 13.) VM rendelethez

Az élelmiszer-előállítás és -forgalmazással kapcsolatos adatszolgáltatásról és nyomonkövethetőségről szóló 3/2010. (VII. 5.) VM rendelet Melléklete a következő 12. ponttal egészül ki:

„12. Ionizáló sugárzással kezelt élelmiszerek.”

## VI. Az Alkotmánybíróság határozatai és végzései

### Az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 13.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány, illetve jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésére irányuló indítványok tárgyában – *dr. Bihari Mihály, dr. Holló András, dr. Kovács Péter, dr. Paczolay Péter és dr. Stumpf István* alkotmánybírák párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András, dr. Kiss László és dr. Lévy Miklós* alkotmánybírák különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 40. §-ának második mondata, illetve 43. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasítja.
4. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/A. §-ának a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával módosított új szövege, valamint a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 2. §-ával megállapított, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/l. § (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.
5. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/A. §-ának a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával módosított új szövege, valamint a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 2. §-ával megállapított, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/l. § (2) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### Indokolás

- i. Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett – magánszemélyektől, köztük jogászprofesszoroktól, ügyvédektől, volt alkotmánybíróktól, érdekvédelmi szervezetektől, párttól – a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Alkmód.) alkotmányellenességének megállapítására és – jellemzően *ex tunc*, vagyis a kihirdetésére visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére, valamint ehhez szorosan kapcsolódóan az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Abtv mód.) egésze, illetve annak egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság a tárgyi azonosságra tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3., a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az indítványozók egy része az Alkotmány módosult 32/A. §-a, illetve 70/l. § (2) bekezdése, más részük az Alkmód. 1. és 2. §-a felülvizsgálatát kérte; ugyanígy érkezett indítvány az Abtv. módosult 40. §-ának második mondata, illetve 43. § (5) bekezdése felülvizsgálatára csakúgy, mint az Abtv mód. 1. és 2. §-ának, valamint 3. §-ának vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem

a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg”. [Először: 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a jelen ügyben az Alkotmány módosult 32/A. §-a, illetve 70/l. § (2) bekezdése, illetve az Abtv. 40. §-ának második mondata és 43. § (5) bekezdése vonatkozásában kezdte meg vizsgálatát. Tekintettel arra, hogy az Alkmód.-dal kapcsolatban közjogi érvénytelenség címén is nyújtottak be indítványt, az Alkotmánybíróság az Alkmód. megalkotásának eljárását is vizsgálta. Ugyanígy külön döntött az Alkotmánybíróság az Abvmód. 3. §-ának (hatályba léptető rendelkezésének) az alkotmányosságáról is.

1. Öt indítványozó fejtette ki álláspontját abban a kérdésben, hogy az Alkotmánybíróságnak milyen okokból van hatásköre arra, hogy az Alkotmányt módosító törvényt, illetve magának az Alkotmánynak a módosult rendelkezését alkotmányossági szempontból felülvizsgálja és megsemmisítse. Az indítványok között volt, amelyik csak röviden indokolta nézetét, eszerint: a „hatályos Alkotmány lehetőséget biztosít az Alkotmánybíróság számára minden jogszabály felülvizsgálatára, így az alkotmánymódosítást tartalmazókra is”. Egy másik indítványozó öt pontban foglalta össze, hogy – véleménye szerint – az Alkotmánybíróságnak miért van hatásköre az alkotmánymódosítás felülvizsgálatára: „1) Az Alkotmány módosítása nem sértheti azon alkotmányos alapelveket, amely az Általános rendelkezések szakaszában lefektetettek. 2) Az Alkotmány, mint 1949. évi XX. törvény, egy jogszabály, amelynek alkotmányellenessége így vizsgálható. 3) Az alkotmánymódosítás az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek tekinthető, amennyiben azt a jelenlegi formájában, egyes kormányzati intézkedések várhatóan alkotmányellenes formában történő keresztülvitele kapcsán módosítanak. Ez a módosítások sűrűsége kapcsán tekinthető egyéb jogi eszköznek. 4) A jogszabály vagy jogi eszköz (...) nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata is az Alkotmánybíróság feladata. A módosítások ütköznek az 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről néven kihirdetett nemzetközi szerződéssel, mert a nemzetközi jog általános elveit nem tartják be. (...) 5) Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § g) alapján feladata az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése, így az egyes alkotmány módosítások értelmezése, és az ellentmondások feloldása is.” A következő indítványozó kifejtette, hogy bár az Alkotmánybíróság eddig tartózkodott az Alkotmány módosításainak alkotmányossági felülvizsgálatától, most figyelemmel kell lennie arra, hogy az alkotmányosságot nem pusztán az írott Alkotmány hordozza, hanem mindazok a mögöttes jogelvek, amelyek az írott szöveg kodifikálását inspirálták, valamint az alkotmánybírósági jogértelmezés, stb. Az Alkotmány írott szövege nem lehet ezekkel sem ellentétes. „Ha az Alkotmány módosítása ellentétesnek bizonyul olyan alapvető alkotmányossági elvekkel, mint például a visszamenőleges hatály tilalma (...), akkor az Alkotmánybíróságnak a jogállamiságra vonatkozó alkotmányi, továbbá a saját eljárására vonatkozó törvényi kötelessége ezen módosítások alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése”.

A neves alkotmányjogász professzor által benyújtott indítvány tudományos igényességgel és pontossággal indokolta, hogy – álláspontja szerint – miért kell az Alkotmánybíróságnak eddigi gyakorlatától eltérnie. Nézete szerint el kell határolni egymástól az alkotmányozó hatalmat (pouvoir constituant) és az alkotmánymódosító hatalmat (pouvoir constituant institué). Míg az alkotmányozó hatalom nem kötött az Alkotmányhoz, hanem alkotmányteremtő hatalom, addig az alkotmánymódosító hatalom (mint konstituált államhatalom) számára érvényesül az Alkotmány elsőbbsége és az alaptörvény fenntartásának kötelezettsége. Az Alkotmányt az alkotmánymódosító hatalomnak is tiszteletben kell tartania. Az alkotmánymódosító hatalom nem korlátlan, kötött az Alkotmányhoz, de a kötöttségeket betartva jogosult annak megváltoztatására is. Tekintettel, hogy az alkotmányok általában kifejezetten a törvényhozó szerveket ruházzák fel azzal a joggal, hogy speciális szabályok mellett az alkotmányt módosítsák, nem zárható ki, hogy az alkotmányos korlátok betartása felett az a szerv őrködjön, amely egyébként az alkotmány védelmére hivatott. Alkotmányértelmezésnek kell meghatároznia azokat a sarokpontokat, amikre a demokratikus jogállam épül, és ezeket az alkotmánymódosító hatalomnak is figyelembe kell vennie. Ebből következően az Alkotmánybíróságnak felül kell vizsgálnia az eddigi gyakorlatát (mely szerint magát az Alkotmányt nem vizsgálhatja), mivel a tét a jogállamiság és az állam alkotmányos életének folytonossága. Álláspontja szerint nem ellentétes a hatalommegosztás és a hatalmi ágak szétválasztásának elvével, ha az Alkotmánybíróság normakontroll alá veszi a konstituált alkotmánymódosító hatalom megnyilvánulását. A vizsgálat mércéje az Alkotmány „lényeges magja” lehet, amelyet az Alkotmányban foglalt kiemelkedő alapelvek körvonalaznak. Az Alkotmány lényeges magja körébe azok az alapvető normák tartoznak, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik. Különösen ide tartozik: a köztársasági államforma, a jogállamiság, a demokrácia, a szuverenitás, az alapjogvédelem elvei, az emberi élethez és méltósághoz való jog, a szabad véleménynyilvánítás joga és a sajtó szabadsága, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az ellenállási jog és a külpolitikai alapelvek. Ugyanígy, a preambulumban foglalt célokkal és



követelményekkel szemben sem módosítható az Alkotmány. Mindezek alapján nézete szerint az Alkotmány lényeges magját, vagyis az alaptörvény alapvető értékrendjét sértő alkotmánymódosítás alkotmányellenességét megállapíthatja az Alkotmánybíróság, mert a meghatározó alkotmányi értékek ehhez mércét adnak.

Az alkotmányi alapelvek horizontális módon végighúzódnak az alaptörvény rendelkezésein; ha valamely alapelvbe ütközik konkrét alkotmányi rendelkezés, akkor ezt a kollíziót értelmezéssel kell feloldani. Ha a konfliktus értelmezés útján nem oldható fel, többféle megoldás állhat az Alkotmánybíróság rendelkezésére. A mérsékelt megközelítés szerint az Alkotmánybíróság felhívja az alkotmánymódosító hatalmat a nyilvánvaló ellentmondás megszüntetésére. Radikálisabb megközelítésben az Alkotmánybíróság az alapértékekkel ellentétes konkrét alkotmányi rendelkezést nem alkalmazza, a törvényeket viszont, amelyek ezen alapulnak, az alapértékekre tekintettel megsemmisíti. Az indítványozó kitért arra is, hogy nézete szerint a konkrét alkotmánymódosítások ügyében a hatáskör akkor is megállapítható lenne, ha az alkotmánymódosításokat figyelembe venné az Alkotmánybíróság a hatásköre meglétének vizsgálatakor, azonban álláspontja szerint ezekre az alkotmányi rendelkezésekre nem lehet figyelemmel az Alkotmánybíróság.

Az ötödik indítványozó az Alkmód. közjogi érvénytelenségét is felvetette, mivel annak elfogadása – álláspontja szerint – nélkülözte az alkotmányozáshoz szükséges „körültekintés és deliberáció legminimálisabb szintjét is”. Nem volt elég idő a tervezett módosítás megvitatására; a módosítás legutolsó változata csak órákkal az Alkmód. elfogadása előtt született meg. Ez az eljárás még a törvényhozás vonatkozásában sem elégíti ki az Alkotmány jogállami klauzulája alapján elvárható minimális követelményeket, alkotmányozni meg végképp nem lehet ilyen eljárásban. Az Alkmód. megalkotásakor nem hallgattak meg szakértőket, a szavazásra bocsátott végső tervezetet egyetlen bizottság sem tárgyalta meg. Ezért az elfogadás nem felel meg az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság legalapvetőbb mércéjének.

Rámutatott arra, hogy az Alkotmány „láthatatlan megváltoztathatatlansági klauzulája” a jogállamiság, a demokratikus legitimitás meghatározott szintjének elfogadása és betartása. A kirívó, alkotmányértelmezéssel el nem hárítható Alkotmányon belüli ellentét alkotmányellenes. Ilyen ellentétnek tartja egy büntető jellegű fizetési kötelezettséget megállapító rendelkezés visszaható hatályát; vagy az alapjogok elválasztását az alkotmánybírósági felülvizsgálat szempontjából akkor, amikor a diszkrimináció tilalmát kimondó alkotmányi rendelkezés hatályban van. Kitért arra, hogy az Alkotmánybíróság korábbi döntései során az alkotmánymódosításokban foglaltak összhangban álltak az Alkotmány elveivel és értékrendjével. Álláspontja szerint a tartalmi felülvizsgálhatóság az Alkotmányon belüli ellentmondás esetében is fennáll, mivel az Alkotmánybíróságot megilleti az Alkotmány értelmezésének a joga és ennek keretén belül, illetve ezen túl bizonyos, az értelmezéssel el nem hárítható, kirívó ellentmondásokat oly módon is elbírálhat, hogy az Alkotmánnyal kirívó módon ellentétben lévő módosítást semmisíti meg. Az egyszerű ellentmondás kezelhető a megvizsgált törvények alkotmányosságának elbírálása során is. Az esetek többségében az Alkotmányon belüli ellentmondás esetében alkotmányértelmezésre kell törekedni, de ha az Alkotmánybíróság értelmezéssel el nem hárítható ellentmondásba ütközik, akkor az alkotmánymódosító törvény megsemmisíthető. Ha az ilyen alkotmánymódosítást elfogadná az Alkotmánybíróság, akkor az Alkotmány, de legalábbis annak valamely kardinális intézménye sérülne. Amennyiben az alkotmánymódosítás és az Alkotmány között kirívó ellentét áll fenn, az Alkotmánybíróságnak módja van arra, hogy az Alkotmány szövege, rendszere, értékrendje alapján döntsön és az alkotmánymódosítást is megsemmisíthesse. Ha ezt nem tehetné meg ezekben a kirívó esetekben, akkor az súlyos krízist teremtene az alkotmányértelmezés és az alkotmányvédelem terén. Az Alkotmány ugyanis olyan instrumentum, amely a jogrend legmagasabb szintű szabályrendszere, annak elvei, intézményei és szabályai relatíve koherens rendszert alkotnak. Tetszés szerint (önkéntesen) akkor sem vehetők fel egy alkotmányba bizonyos rendelkezések, ha azokat formálisan érvényes alkotmánymódosításként fogadta el a törvényhozó vagy az alkotmányozó.

Az indítványozó ezen túlmenően kitért arra is, hogy nézete szerint az Alkmód. nem elégíti ki a normavilágosság minimális követelményeit sem, mivel több, feloldhatatlan jogalkotói hibában szenved. Egyfelől ellentmondás van az Alkmód. 2. § és 1. §-a között, mert amíg a visszamenőleges hatályú adófizetési kötelezettséget megállapító alkotmányi rendelkezés tartalmi korlátjaként megjelenik az, hogy a közteher nem lehet 100%-os, addig az Alkotmánybíróság hatáskörét szűkítő rendelkezés nem teszi lehetővé, hogy ennek a tartalmi követelménynek a betartását felügyelje az Alkotmánybíróság. A tulajdonhoz való jog alkotmányosított korlátozását még abban az esetben, tehát abban a szűk körben sem vizsgálhatja az Alkotmánybíróság, ha az az alkotmányi rendelkezéssel ellentétesen kerülne megállapításra (tehát 100%-os lenne a tulajdonelvonás). Ez álláspontja szerint nyilvánvaló ellentmondás, ami ellentétes a normavilágosság követelményével.

Szintén a normavilágosság követelményével tartja ellentétesnek, hogy az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja felül a kifogásolt, a „tiltott tárgykörök” közé tartozó törvényt, ha az indítvány kifejezetten csak az Alkotmány 32/A. §



(2) bekezdésében felsorolt alapjogokkal való ellentétet állít és nem tartalmaz egyéb okot. Ugyanakkor az Alkmód.-dal megállapított 32/A. § (3) bekezdése a megsemmisítéskor már nem rendelkezik az egyéb okról. Ezt a kettőt összhangba kellett volna hoznia a jogalkotónak.

Ugyanígy nem felel meg a normavilágosság követelményének az, hogy az Alkmód.-ban és az Abtmód.-ban foglalt módosítások nincsenek összhangban (az Abtmód.-ból hiányzik a „nem tartalmaz egyéb okot” feltétel, továbbá a „kizárólag akkor semmisíti meg” kitétel csak az Abtmód.-ban szerepel, az Alkmód.-ban nem).

A normavilágosság követelményével az is ellentétes, hogy az emberi méltósághoz való jog beemelésekor a törvényalkotó nem értelmezte, hogy azt szűken, vagy az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat alapján, „anyagjog” értelemben kell-e az Alkotmánybíróságnak alkalmaznia (vagyis az alkotmányi lista kiegészülhet-e további, nem nevesített jogokkal is). Mindezek alapján nézete szerint az Alkmód. szövege nem felel meg annak a követelménynek, hogy a törvénynek mindenki számára érthetőnek és világosnak kell lennie.

Ezen túlmenően az Alkmód. 3. §-a álláspontja szerint nyilvánvalóan alkotmányellenes, mivel semmilyen felkészülési időt sem biztosított (pénteken hirdették ki a módosítást és szombaton hatályba lépett). További formai alkotmányellenességnek tartja, hogy az Alkmód. nem rendelkezett arról, hogy a folyamatban lévő ügyekben miként kell azt alkalmazni, bár az Országgyűlés tudatában volt annak, hogy számos olyan ügy van az Alkotmánybíróság előtt, amit a módosítás érint. Ezek a hiányosságok nem pusztán az Alkmód. 3. §-ának, hanem az egész törvénynek az alkotmányellenességét eredményezik.

2. Az Alkotmány új 32/A. §-a, illetve az Alkmód. 1. §-a alkotmányellenességének megállapítását hét indítványozó kérte; mindegyik indítvány hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt demokratikus jogállam sérelmére. Több indítványozó az Alkotmány 2. § (3) bekezdésének a sérelmére is hivatkozott.

Az egyik indítványozó rámutatott arra, hogy az „Alkotmánybíróság teljes, tartalmi korlátozás nélküli megsemmisítő jogköre szavatolja, hogy az állam jogalkotó szervei nem járhatnak el önkényesen, ami nélkülözhetetlen eleme a jogállamiságnak, illetve annak részeként a jogbiztonságnak (a kiszámíthatóságnak). A jogalkotói hatalom korlátossága a jogbiztonság, jogállamiság egyik biztosítója. Az Alkotmánybíróság e hatáskörének bármilyen csorbítása ezért a jogállamisággal ellentétes, ezért alkotmányellenes.” Hozzátette, hogy a jogállamiságból fakadó normavilágossággal is ellentétes az, hogy a módosítások nem értelmezhetőek egyértelműen. Míg „a költségvetésről, illetve az adókról, járulékokról szóló törvények közvetlenül sosem állnak kapcsolatban a módosításban felsorolt alapjogokkal, így lényegében nincs olyan eset, amikor az Alkotmánybíróság a megsemmisítő jogát a módosítás szerinti jogalkotási tárgyak vonatkozásában gyakorolhatná, miközben az alkotmányellenesség egyéb okai (...) e törvények esetében attól függetlenül fennállhatnak, hogy ezek az okok az alapjogokkal közvetlen összefüggésbe nem hozhatók.” Hozzáteszi, hogy ugyanakkor az emberi méltóság joga, illetve az ebből levezetett önrendelkezési, önmegvalósítási jog a költségvetési, illetve az adó-, járuléktörvények esetén közvetve minden esetben érintett lehet.

A már idézett jogászprofesszor indítványában az alábbiakat fejtette ki: „Az Alkotmányban kinyilvánított demokratikus jogállamiság elve – amely kifejezésre juttatja a jog primátusát, a jog uralmát az állam felett, az államnak az alkotmányhoz és az alkotmányosan alkotott törvényekhez való kötöttségét – a magyar Alkotmány egyik leglényegesebb alapelve. Ez a jogi alapérték elsősorban azt biztosítja, hogy a jog ad mértéket és formát az államhatalom gyakorlásának, ezért nem lehetséges az államérdeknek jogon túli, önkényes értelmezést adni.” Az, hogy Magyarország jogállam, ténymegállapítás és program is egyszerre. „Bár az Alkotmány expressis verbis nem rendelkezik sem a hatalommegosztásról, sem pedig az államhatalmi ágak elválasztásának az elvéről, de ezek intézményi és garanciarendszerét az alaptörvény tartalmazza. (...) A hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztása elvének alapvetően az alkotmányellenes hatalomkoncentrációt kell megakadályoznia. (...) [D]emokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait. Ezért a hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.” Az Alkotmánybíróság mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom, továbbá a köztársasági elnök és az önkormányzatok hatalmi jogosítványainak korlátjaként jelenik meg. „Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogának korlátozása sérti a jogállamiság elvét, mert az Alkotmánybíróságot (hatáskörét, szervezetét, működését vagy eljárását) érintő bármely korlátozással az Alkotmány elveszti a hatékony szankciót, lex imperfectává válik, megszünteti a garanciát, amely a jog uralmát biztosítja az állam felett.”

Három indítványozó szerint ez az alkotmányi rendelkezés ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével. Az egyik indítványozó álláspontja alapján a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait sérti a módosított alkotmányi rendelkezés. A másik két – lényegében azonos – indítvány szerint a módosítás ellentétes az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I. RÉSZ, I. CÍM, 1–2. cikk alatt meghatározott „Az Unió értékei”, továbbá az 1–6. cikk alatt

meghatározott „Az uniós jog”, valamint a II. RÉSZ „Az Unió alapjogi chartája”, 1. CÍM, II. 61. cikk „Az emberi méltóság”, valamint a II. 27. cikk „A tulajdonhoz való jog” rendelkezéseivel, és ezen keresztül sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését és 7. §-ának (1) bekezdését. Az indítványok indokolási részükben a fentiek mellé beidézik az I. RÉSZ II. CÍM I–9. cikkét és VI. CÍM I–45. cikkét; a II. RÉSZ I. CÍM II–77. cikkét (A tulajdonhoz való jog), III. CÍM (Egyenlőség) II–94. cikkét, VI. CÍM II–113. cikkét és II–114. cikkét, valamint a VII. CÍM 54. cikkét. Hivatkoznak arra, hogy az Alkotmánybíróság több alkalommal rámutatott arra, hogy az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kezeli, ezért nem vonatkoznak rá az Abtv.-nek a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára vonatkozó rendelkezései. Így az Alkotmánybíróság vizsgálhatja, hogy az Alkotmány vitatott rendelkezései ellentétesek-e az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben foglaltakkal. Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdéséhez kapcsolódóan külön kiemelik az Unió Alapjogi Chartájának sérelmét.

3. Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése, illetve az Alkmód. 2. §-a alkotmányellenességének megállapítását tizenkét indítványozó kérte.

a) Mindegyik indítványozó hivatkozott arra, hogy a rendelkezés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Érveik szerint az alkotmányos jogállam alapvető eleme a jogbiztonság, amely – többek között – megköveteli a szerzett jogok védelmét, a lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem annak hatályon kívül helyezésével (származzon ez akár a jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól) főszabályként nem lehet alkotmányosan megváltoztatni, kivéve, „ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet”. A jogállamiság egyik fontos alkotóelemét jelentő jogbiztonság megköveteli, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ezért jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé, ez esetben tiltott tehát a hátrányos visszaható hatály. „A jogbiztonság e követelményének figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével, s így alkotmányellenes.”

A visszamenőlegesen lehetővé tett közteher-megállapítás teljes mértékben összeegyeztethetetlen a jogbiztonság alapelveivel, az új 70/I. § (2) bekezdés nem hivatkozik más, konkuráló alkotmányos elvre.

Az indítványozó álláspontja szerint nem egyértelmű az sem, hogy a „jövedelem mértékét el nem érő kötelezettség” visszamenőleges megállapításának joga csak az ún. állami szférából, vagy bármely, közteher viselésére szolgáló forrásból származó jövedelemre vonatkozik-e. „A »közterhek viselésére szolgáló forrás« – nyelvtani értelmezés alapján – ugyanis minden olyan jövedelmet jelent, amellyel kapcsolatban a közteherviselési kötelezettség fennáll”. Az ilyen kötelezettséget visszamenőlegesen megállapító alkotmánymódosító és jogalkotói szándék az Alkotmány alapvető értékrendjével áll szemben, amely értékrend létét az Alkotmánybíróság kifejezetten elismerte. Ebbe az értékrendbe – többek között – nemcsak a jogállamiság, a demokrácia, hanem az alapjogok védelme is beletartozik. Más indítványozó szerint az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése több okból is ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamisággal. Ilyen ok, hogy a rendelkezés megszüvegezése „annyira általánosan elvont megfogalmazás, amely nem képes szabatos és egyértelmű útmutatást adni arra vonatkozóan, hogy pontosan milyen jövedelmekre kiterjedően kíván a jogalkotó plusz kötelezettséget megállapítani.” Emellett álláspontja szerint az „előre meghatározott kiszámítható döntések helyett a visszaható hatály a megszerzett tulajdon védelmének kiiktatásával teljes mértékben ellentétes a jogállamiság elveivel, az alapjogok állam részéről történő tiszteletben tartásával. (...) Olyan jövedelmek ismételt megadóztatását teszi lehetővé, melyek már jogcímmel megszerzett jövedelmeként, a szerző magántulajdonának részeként alkotmányos védelemben kell, hogy részesüljenek.” Az alkotmányi rendelkezésnek az „adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően” szövegrésze alapján nemcsak a visszamenőleges hatály miatt sérül a jogbiztonság, hanem azért is, mert „lehetővé teszi, hogy (...) akár 5 egymást követő adóévben is lehetőség legyen a már megszerzett ugyanazon jövedelemre újabb törvénnyel kötelezettséget megállapítani (vagy akár évente többször) is azt a jogalkotó belátására bízva, az érintettek által előre nem látható és kiszámítható módon.”

Az egyik indítványozó az 1222. évi XVII. törvénycikk (Aranybulla) rendelkezésével („A mely birtokot valaki méltó szolgálattal szerzett attól soha meg ne fosztassék”) felvezetve, az alábbiakat fejtette ki. „Egy jogállamban 5 évre visszamenőleg nem állapíthatnak meg kötelezettséget úgy, hogy az akkor fennálló jogszabályi környezetet, a vonatkozó törvényi szabályokat, a szerződési szabadságot nem veszik figyelembe. Ezzel az alkotmánymódosítással egyoldalúan avatkoznak bele olyan lezárt jogviszonyokba, amelyek a vétlen félnek jelentős vagyoni hátrányt okoznak és az eredeti állapot nem állítható helyre. (...) A törvénytervezet elfogadásakor hatályos jogszabályba [ld. a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdése] ütközően fogadtak el Alkotmánymódosítást. Ez az alkotmánymódosítás

jelentős mértékben csorbítja a jogbiztonságot, mert ettől kezdve nem lehet tudni, hogy a jogalkotó mely életviszonyra fog utólag rendelkezéseket hozni.”

b) Három indítványozó hivatkozott arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése – a visszamenőleges hatály miatt – ellentétes az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében foglaltakkal, nevezetesen, hogy a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.

c) Több indítványozó hivatkozott arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése sérti az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdésében megfogalmazott diszkrimináció tilalmát. Különbséget tesz ugyanis aszerint, hogy az adózó a jövedelmet milyen forrásból (magán-, vagy közsférában) szerezte, súlyosan hátrányos helyzetbe hozva így azon munkavállalókat, akik a munkaviszonyuk megkezdésekor méltán bíztak az alkotmányos alapelvek érvényesülésében, így az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében deklarált arányos köztelherviselésben. Egy másik indítványozó szerint pedig az alkotmánymódosítások „[C]éljukban, szándékukban és hatásukban diszkriminatív szabályok.”

d) Több indítványozó hivatkozott az Alkotmány 13. § (1) és (2) bekezdése, a tulajdonhoz való jog és annak védelme sérelmére.

e) Az egyik indítványozó nézete alapján az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének a visszamenőleges hatályt előíró rendelkezése az „érintettek és fenyegetettek emberi méltóságához való jogát” sérti. Más indítványozók szintén hivatkoztak az emberi méltóságához való jog sérelmére. Az egyik indítványozó álláspontja szerint „a támadott bekezdés súlyosan sérti több százezer ember és családja önrendelkezési jogát, cselekvési szabadságát.” A másik indítványozó pedig azt fejtette ki, hogy az emberi méltóságához való jog több összetevője is sérül. Egyrészt sérelmet szenved a szociális biztonságához való jog, mivel a „rendelkezéssel családokat tesznek földönfutóvá, bujdosóvá, évekre nyomorúságba döntenek”. Másrészt „[a] jogalkotó azt közvetíti a társadalom felé, hogy ezek a jövedelmek, kifizetések törvénytelenek és azok az emberek, akik ilyen juttatásban részesültek – egyébként sok-sok éves, tisztességben ledolgozott munkaviszonyuk alapján – jogszerűen –, azok mind bűnözők”.

f) Több indítványozó álláspontja az, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése ellentétes az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésével is, amely kimondja, hogy a közterhekhez mindenki jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően köteles hozzájárulni. Ez alapján „az adókötelezettség tekintetében az adóalanyok közötti megkülönböztetés kizárólag azok jövedelmi és vagyoni viszonyain alapulhat”, a kifogásolt alkotmányi rendelkezésben azonban a megkülönböztetés „azon alapul, hogy az adózandó jövedelem meghatározott forrásból illetve szervezettől származik”.

g) Indítványt nyújtottak be amiatt, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése sérti a munka szabad megválasztásához és az egyenlő munkáért egyenlő bérhez fűződő jogot, a személyes adatokhoz való jogot, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jogot, az Alkotmány 70/K. §-át, valamint a köztulajdon a magántulajdon fölé helyezi.

h) Az egyik indítványozó szerint a módosult Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése „ellentétes az Alkotmánybíróság 184/2010. (X. 28.) számú határozatával is, amely viszont az (...) [Abtv.] 27. § (2) bekezdése alapján mindenkire, így az alkotmányozó hatalomra is kötelező”.

4. Több indítványozó fejtette ki, hogy az alkotmánymódosítások különböző nemzetközi szerződésekbe ütköznek. Az egyik indítványozó, felismerve, hogy nincs jogosultsága arra, hogy az alkotmánymódosítások nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kérje, az Abtv. 21. § (7) bekezdésére hivatkozva az Alkotmánybíróság hivatalbóli eljárását javasolta. Ezen belül az Alkotmány módosításainak az Európai Unióról szóló szerződés 2. és 6–7. cikkével, az Európai Unió Alapvető Jogok Chartájával, valamint a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló szerződésével való összevetését, és ennek alapján a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítását javasolta. Más indítványozók az Alkotmánybíróságnak az Európai Unió jogát illetően kialakított gyakorlatára hivatkoztak, arra, hogy az Alkotmánybíróság „»szerződési eredetük dacára az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni.« [143/2010. (VII. 14.) AB. határozat]”. Álláspontjuk szerint „[e]bből az következik, hogy nem kell alkalmazni azokat a korlátozásokat, amelyeket az (...) Abtv.) tartalmaz a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályok megtámadása tekintetében.” Ez alapján kérték annak megállapítását, hogy az alkotmánymódosítások ellentétesek az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés alábbi rendelkezéseivel: az I. RÉSZ, I. CÍM, I–2. cikk alatt meghatározott „Az Unió értékei”, továbbá az I–6. cikk alatt meghatározott „Az uniós jog”, valamint a II. RÉSZ „Az Unió alapjogi chartája”, 1. CÍM, II. 61. cikk „Az emberi méltóság”, valamint a II. 27. cikk „A tulajdonhoz való jog” rendelkezéseivel, és így sérti az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését és 7. §-ának (1) bekezdését. Az indítványok indokolási részében a fentiek mellé beidéztek az I. RÉSZ II. CÍM I–9. cikkét és VI. CÍM I–45. cikkét; a II. RÉSZ I. CÍM II–77. cikkét (A tulajdonhoz való jog), III. CÍM (Egyenlőség) II–94. cikkét, VI. CÍM II–113. cikkét és II–114. cikkét, valamint VII. CÍM 54. cikkét.

5. Tíz indítványozó kérte az Abtmód. egyes rendelkezéseinek, illetve egészének megsemmisítését.
- a) Az indítványozók egy része kifejezetten az Abtmód. 3. §-ának, a hatályba léptető rendelkezésének az alkotmányellenességét kérte megállapítani, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének módosításával kapcsolatos rendelkezéseket az Alkotmánybíróság előtt már folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az indítványozók szerint az Abtmód. 3. §-a ellentétes a jogállamiság, jogbiztonság követelményével. Két indítványozó (egymással egyes részleteiben szó szerint megegyező indítványában) visszautalt az 57/1994. (XI. 17.) AB határozatra, amely szerint „[k]övetkeztes az alkotmánybírói gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” [ABH 1994, 316, 324.] A „létrejött jogviszonyok” értelmezése tekintetében az indítványozók az Alkotmánybíróság 349/B/2001. AB határozatára utaltak vissza, amely szerint az anyagi jog alapján létrejött, anyagi jogi jogviszonyokat illeti meg a védelem a visszaható hatállyal szemben. Az indítványozók kifejtik: „[á]lláspontom szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény szempontjából az Alkotmánybírósághoz fordulás joga, továbbá az az igény, hogy a benyújtott indítványok elbírálására tisztességes eljárás keretében kerüljön sor, az indítványozók szempontjából az anyagi jogi igények, az Alkotmánybíróság részéről az anyagi jogi kötelezettségek közé tartozik.”
- Egy másik indítványozó szerint „eljárás típusú jogszabály visszamenőleges hatályának problematikájával állunk szemben”. Ehhez kapcsolódóan kifejti: „[az] Alkotmánybíróságnak a sérelmezett jogszabály [Abtmód. 3. §] alapján el kellene utasítania a kérelmeket hatáskör hiányában. Csakhogy a kérelem benyújtásakor volt a kérelem elbírálására az Alkotmánybíróságnak hatásköre. A sérelmezett jogszabálynak való megfelelés esetén, mivel nincs olyan állami szerv, amely a kérelmeket elbírálja, valójában visszamenőlegesen teremt olyan helyzetet, mintha nem is lehetett volna kérelmeket benyújtani és azokat nem is lehetett volna elbírálni”.
- Ismét másik indítványozó a visszamenőleges hatály tilalmának megállapítását az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére tekintettel is kérte. Nézete szerint a kifogásolt rendelkezés „a szerzett jogok alkotmányos oltalmába, ennél fogva pedig a jogbiztonság jogállamiságból fakadó követelményébe ütközik.” Ezen túl visszautalt az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8.) AB határozatára, amely szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslatnak minősül. Emiatt az Abtmód. „rendkezéseinek a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazása az Alkotmánybíróság előtt lévő ügyek tekintetében (...) jogorvoslati jogot von el, ami az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének a sérelmét jelenti”.
- Egy másik indítványozó hivatkozik arra is, hogy az Alkmód. „hatályba léptető rendelkezése nem tartalmazza azt a kitéletet, amely szerint az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a folyamatban lévő ügyekre is kiterjed”. Az indítványozó az Abtmód. 3. §-ának az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, a „demokratikus jogállam” alkotmányos államcéljának sérelmét több szempontból is állítja: szerzett alkotmányos jog utólagos megvonása, jogszabály visszamenőleges hatálya tilalmának megsértése, indokolatlan, hátrányos és aránytalan jogállamsérelem, valamint jogbizonytalanság előidézése miatt, továbbá a rendelkezés – álláspontja szerint – közvetlenül is ütközik az Alkotmány szabályával. Egyrészt az Abtmód. 3. §-a „valójában nem az Alkotmánybíróság hatáskörét vonja (csak) el, hanem utólag megvonja a kérelmezőtől azt a megszerzett, Alkotmányban biztosított jogukat, hogy kérelmüket az Alkotmánybíróság elbírálja és abban döntést hozzon.” Ezen túl a kifogásolt rendelkezés „vélelmezhetően alkotmányellenes jogszabályokat konzervál, hiszen mindeddig a kérelmeket az Alkotmánybíróság nem utasította el, vagyis fennáll az alkotmányellenesség gyanúja. (...) Vagyis a személyek alkotmányos jogának elvonásán keresztül maga a vélelmezhető alkotmányellenes helyzet helyrehozhatatlanul fennmarad.” „A megszerzett alkotmányos jog utólagos elvonása úgy történik meg, hogy nincsen (nem is volt és nem is lesz) olyan másik állami szerv, amely a kérelmeket elbírálná, az ügyeket befejezné. A hatáskörelvonás a folyamatban lévő ügyekben reparálhatatlan jogsérelmet okoz, hiszen a jogszerűen benyújtott kérelmeket senki sem bírálja el.” Másrészt az indítványozó arra mutatott rá, hogy az Abtmód. „3. §-a alkotmányos szempontból kizárólag hátrányos következményekkel jár. Sem a demokratikus államberendezkedésnek, sem a jogállamiságnak, sem a jogrendszer egészének, sem az érintett személyeknek nem származik előnye a hatáskörszűkítésnek a folyamatban lévő ügyekre történő kiterjesztéséből. (...) A törvényalkotó korlátlan szabadságának megteremtése a demokratikus jogállamiság rovására nem tekinthető előnynek, és nyilvánvalóan nem tekinthető alkotmányos indoknak. (...) Nincsen olyan alkotmányosan értelmezhető érdek, amely a demokratikus jogállam súlyos sérelmét megalapozná.” Harmadrészt az indítványozó szerint a kifogásolt rendelkezés nem ad alkotmányos választ több kérdésre, így például arra, hogy „a folyamatban lévő eljárások tárgyát alkotó, alkotmányosan sérelmezett jogszabályok (...) automatikusan és fogalmilag alkotmányossá válnak? Mi van azokkal az igényekkel, amelyeket a folyamatban lévő alkotmánybírói eljárásokra alapoztak? Mi történik a felfüggesztett bírósági eljárásokkal? Milyen körben kell alkalmazni a sérelmezett (...) [Abtmód.-ot és az

Alkmód.-ot? Az Abtmód.] csak a jogszabály megsemmisítését korlátozza. Lehetséges lenne így a »folyamatban lévő felülvizsgálat« (...), csak a megsemmisítésre nem lenne joga az Alkotmánybíróságnak?» Negyedrészt az indítványozó szerint az Abtmód. ellentétbe kerül magával az Alkotmánnyal is amiatt, hogy míg az Alkmód.-ban foglalt hatáskörszűkítés – annak hatályba léptető rendelkezése miatt – nem vonatkozik a folyamatban lévő ügyekre, addig az Abtmód. alapján szűkített körben, az alkotmányellenesnek ítélt, a „tiltott tárgykörbe” tartozó jogszabály megsemmisítése (de nem alkotmányossági felülvizsgálata!) körében a hatáskörszűkítést a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.

b) Az indítványozók másik köre az Alkmód.-hoz kapcsolódóan kérte az Abtmód. egészének megsemmisítését tekintettel arra, hogy mivel maga az alkotmánymódosítás is alkotmányellenes, ezért az azt az Abtv.-be beemelő, a hatáskörszűkítést megismétlő törvény is alkotmányellenes.

Egy indítványozó azért kéri az Abtmód. megsemmisítését, mert az Alkotmány új 32/A. §-a (3) bekezdésének és az Abtv. új 40. §-a megszövegezése nem pontosan ugyanaz, két elemben eltér egymástól, és ezek az „ellentmondások egy jogállamban a normavilágosság és egyértelműség végzetes hiányát eredményezik.”

II. 1/a. Az Alkotmánynak az indítványokkal támadott rendelkezései:

„32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

„70/I. § (2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

1/b. Az Alkotmány 32/A. §-ának és 70/I. § (2) bekezdésének 2010. november 20-a előtt hatályos szövege:

„32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat.

(3) Az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.

(4) Az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselő-csoportok közötti létszámarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(5) Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai a pártoknak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(6) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„70/I. § (2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről jó erkölcsbe ütköző módon juttatott jövedelmek tekintetében törvény, az adott adóévtől kezdődően, külön mértékű kötelezettséget állapíthat meg.”

1/c. Az Alkotmánynak az indítványokban hivatkozott rendelkezései:

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

(...)

(3) Senkinek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni.”



„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”

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

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„19/B. § (6) Az Alkotmánybíróság működése rendkívüli állapot idején sem korlátozható.”

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyekről senkit nem lehet önkényesen megfosztani.”

„59. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.”

„60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

(2) Az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga.”

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

„70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

„77. § (1) Az Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye.

(2) Az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek.”

„78. § (1) A Magyar Köztársaság Alkotmánya kihirdetése napján lép hatályba; végrehajtásáról a Kormány gondoskodik.”

## 2. Az Alkmód.:

„Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva az Alkotmányt a következők szerint módosítja:

1. § A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 32/A. §-ának helyébe a következő rendelkezés lép:

»32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.

(4) Az Alkotmánybíróság eljárását törvényben meghatározott esetekben bárki kezdeményezheti.

(5) Az Alkotmánybíróság tizenegy tagját az Országgyűlés választja. Az Alkotmánybíróság tagjaira – a képviselőcsoportok közötti létszamarányokat is figyelembe véve – az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak tagjaiból álló jelölő bizottság tesz javaslatot. Az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(6) Az Alkotmánybíróság tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és az Alkotmánybíróság hatásköréből adódó feladatokon kívül politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(7) Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.«

2. § Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.«

3. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba.»

3. Az Abtv mód.:

„1. § Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 40. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»40. § Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.«

2. § Az Abtv. 43. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki:

»(5) A (4) bekezdés nem alkalmazható, ha az Alkotmánybíróság a törvényt vagy a törvényi rendelkezést az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése alapján nem semmisítheti meg.«

3. § Ez a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba, rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.»

4. Az Abtv. kifogásolt, az indítványok elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„40. § Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközt teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.”

„43. § (5) A (4) bekezdés nem alkalmazható, ha az Alkotmánybíróság a törvényt vagy a törvényi rendelkezést az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése alapján nem semmisítheti meg.”

5. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvénynek az indítványozó által hivatkozott rendelkezése:

„Kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez

1. Cikk – Tulajdon védelme

Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.”

6. Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés hivatkozott rendelkezései:

„I-2. cikk

Az Unió értékei

Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

„I-6. cikk

Az uniós jog

Az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez.”

„I–9. cikk

Az alapvető jogok

(1) Az Unió elismeri a II. részt képező Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket.

(2) Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak az Alkotmányban meghatározott hatásköreit.

(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.”

„I–45. cikk

A demokratikus egyenlőség elve

Az Unió minden tevékenysége során tiszteletben tartja a polgárok közötti egyenlőség elvét; az Unió intézményei, szervei és hivatalai valamennyi polgárt egyenlő figyelemben részesítik.”

„II–61. cikk

Az emberi méltóság

Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.”

„II–77. cikk

A tulajdonhoz való jog

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségeikért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

„II–81. cikk

A megkülönböztetés tilalma

(1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.

(2) Az Alkotmány alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.”

„II–94. cikk

A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás

(1) Az Unió, az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idősor, továbbá a munkahely elvesztése esetén.”

„II–113. cikk

A védelem szintje

E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

„II–114. cikk

A joggal való visszaélés tilalma

E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e Chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.”

„VII. CÍM

A CHARTA ÉRTELMEZÉSÉRE ÉS ALKALMAZÁSÁRA VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

54. cikk

A joggal való visszaélés tilalma

E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e Chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére vagy a Chartában meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.



Magyarázat

E cikk megfelel az EJEE 17. cikkének:

Ennek az egyezménynek egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely államnak, csoportnak vagy személynek bármilyen jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására, vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az e chartában elismert jogok vagy szabadságok megsértésére, vagy az egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.”

III. Az Alkotmánybíróság először – a többi kérdés megkerülhetetlen alapkérdéseként – azt vizsgálta, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed-e az Alkotmány, illetve az Alkotmányt módosító törvények felülvizsgálatára.

1. Az alkotmánytörvények felülvizsgálhatósága más országokban

Az Alkotmánybíróság az alkotmánytörvények felülvizsgálhatóságára vonatkozóan elsősorban azt vizsgálta, hogy más országok, különösen az ún. európai típusú (centralizált) alkotmánybíráskodási modellt követő országok alkotmánybíróságainak, illetve alkotmánybíráskodást ellátó egyéb szervezeteinek (pl. legfelsőbb bíróságainak, a továbbiakban együtt: alkotmánybíróság) hatáskörei között megtalálható-e és mennyire elterjedt az Alkotmány, illetve annak módosításainak felülvizsgálatára és esetleges megsemmisítésére vonatkozó jogkör.

Előzetes normakontroll hatáskörben elvétve van arra példa, hogy az alkotmánybíróságok – alkotmányuk kifejezett rendelkezése alapján – felülvizsgálhatják az alkotmány módosítását. Ilyen példa Románia, Algéria, Kirgizisztán (ex officio eljárásban), vagy Kambodzsa (a király kezdeményezésére).

Az utólagos normakontroll hatáskörben történő, az alkotmány, illetve annak módosítására irányuló alkotmánybírási felülvizsgálatra – Alkotmányban biztosított jogosítványok alapján – nagyon kevés államban van lehetőség a nemzetközi gyakorlatot áttekintve. A Török Köztársaság alkotmányának 148. cikk (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság – formai szempontokra tekintettel – vizsgálhatja az alkotmány módosításokat. Az Orosz Föderáció Alkotmányának 125. cikk (2) bekezdés b) pontja lehetővé teszi, hogy az Orosz Föderáció Alkotmánybírósága döntsön a Föderáció alanyai alkotmányának a Föderáció alkotmányával való összhangjáról. Hasonló hatásköre van Bosznia-Hercegovina Alkotmánybíróságának is [Alkotmány 6. cikk (3) bekezdés a) pont].

A magyar alkotmánybíráskodással több hasonlóságot mutató, európai államok alkotmánybíróságai közül néhány – kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányában is – lehetőséget ad az alkotmány módosítási eljárások alkotmányossági felülvizsgálatára. Formai okokra alapozottan, meghatározott feltételek esetén Ausztria, Ciprus, Franciaország, Németország és Spanyolország alkotmányvédő szerve nem zárkózik el teljesen az alkotmányossági felülvizsgálatától. A tartalmi vizsgálat lehetőségének a kérdésével a ciprusi, a német és az osztrák Alkotmánybíróság foglalkozott, s mindhárom országban igen megosztott volt az álláspont a kérdésben. Az osztrák Alkotmánybíróság álláspontja szerint különbséget kell tenni az alkotmány technikai szempontú módosítása, a körülmények igényelte adaptáció megvizsgálhatósága (ahol inkább nem az alkotmánybírák álláspontja), illetve a koncepcionális átdolgozás megvizsgálhatósága között (amelyre inkább igen választ adtak az alkotmánybírák).

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 79. cikk (3) bekezdése szerint „a jelen alaptörvény olyan megváltoztatása, amely a Szövetség tartományokra való felosztását, a tartományok alapvető közreműködését a törvényhozásban vagy az 1. és 20. cikkben megállapított alapelveket érintené, nem megengedett.” Az Alaptörvény 1. cikke az „Alapjogok” című fejezet első rendelkezése, a 20. cikk pedig a demokrácia, a népszuverenitás és a hatalommegosztás elvét tartalmazza. A német alkotmánybíróság 1960-ban és 1970-ben vett vizsgálat alá alkotmány módosítást, de azt egyik esetben sem semmisítette meg. Álláspontja szerint az alkotmány módosítás során elsősorban az értelmezés a feladata; ennek során az Alkotmány egésze alapján, abba belehelyezve, az alkotmányos értékrend biztosításával kell a módosítást értelmezni.

A vizsgált európai alkotmánybíróságok gyakorlatában alig volt példa az alkotmány módosítás alkotmányellenességének kimondására (ilyen kivétel a Török Köztársaság Alkotmánybíróságának az iszlám fejkendő viselésével kapcsolatban hozott E.2008/16, K.2008/116 határozata), ám ennek lehetőségét több állam alkotmánybírósága nem zárja ki.

Az alkotmánybíráskodásra vonatkozó nemzetközi gyakorlatot áttekintve megállapítható tehát: vannak arra példák, hogy akár előzetes, akár utólagos normakontroll hatáskörben alkotmányt, alkotmányi rendelkezést vizsgálhat felül az adott állam alkotmánybírósága. Hangsúlyozandó azonban, hogy mindegyik esetben vagy az adott állam alkotmánya állapítja meg az Alkotmánybíróság alkotmány(módosítás)-felülvizsgálati jogát, vagy az alkotmányvédő szerv – konkrét alkotmányi felhatalmazás nélkül – terjeszti ki hatáskörét az alkotmány felülvizsgálatára. Ezekben az esetekben az alkotmányozó hatalom maga állapítja meg az alaptörvény megváltoztathatatlan rendelkezéseit, amelyeket az alkotmány módosítása során az alkotmányt módosító hatalom köteles tiszteletben tartani. A német

Alkotmánybíróság gyakorlatában az alaptörvény megváltoztathatlan rendelkezései alapozzák meg az Alkotmánybíróság hatáskörét az alaptörvény egyes rendelkezéseinek vizsgálatára és szolgálnak mércéül. Államszövetségeknél a tagállami alkotmányok felülvizsgálata során a szövetségi alkotmány a mérce.

2. A magyar Alkotmánybíróságnak az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatban kialakított eddigi gyakorlata

Az Alkotmánybíróság áttekintette saját, az Alkotmány, illetve annak módosításai felülvizsgálatára vonatkozó gyakorlatát és megállapította, hogy az első, e tárgykörben hozott döntése a 293/B/1994. AB végzés (elfogadva: 1994. április 11.), amelyben hatáskörének hiányát mondta ki. Döntésében az Alkotmánybíróság visszautasította az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 3. §-a által az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdéseként beiktatott rendelkezés alkotmányellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének utólagos vizsgálatát és részleges megsemmisítését. A végzés indokolása szerint: „Az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az (... Abtv.) 1. § (1) bekezdés b) és c) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg (...) az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” (ABH 1994, 862.)

Ezt követően 1994. április 25-én került aláírásra a 23/1994 (IV. 29.) AB végzés, melyben az Alkotmánybíróság visszautasította az Alkotmány 70. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványt. Ez a döntés lényegében megismételte a korábbi végzésben foglaltakat azzal az eltéréssel, hogy *expressis verbis* is kimondta, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül az Alkotmány rendelkezéseit. A végzés idevonatkozó indokolása szerint: „Az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja felül és nem semmisítheti meg az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” (ABH 1994, 375, 376.)

A 1338/E/1996. AB végzésben (elfogadva 1999. szeptember 13-án) az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmánybíróságnak nincsen arra hatásköre, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapításával javaslatot tegyen a törvényhozónak a hatályos Alkotmány kiegészítésére”. (ABH 1999, 901.)

Az Alkotmánybíróság 613/B/2004. AB végzésében (elfogadva 2004. október 25-én) azt mondta ki, hogy „[a]z Alkotmány vizsgálata – ideértve az Alkotmány módosításának előzetes megtiltását is – nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe”. (ABH 2004, 2131.)

A 290/B/2002. AB határozatában (elfogadva 2008. április 7-én) az Alkotmánybíróság hatáskörének hiányát arra az esetre mondta ki, ha az indítványozó az Alkotmány két rendelkezése közötti ellentét vizsgálatát kéri: „az Alkotmány alkotmányossági vizsgálata fogalmilag kizárt, ebből következően az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.” (ABH 2008, 1863, 1868.)

A kérdéskör átfogóbb elemzését adta az 1998. február 9-én elfogadott 1260/B/1997. AB határozat, (egy különvélemény és egy párhuzamos indoklás kapcsolódott hozzá, mely utóbbihoz hárman csatlakoztak), amelyben Alkotmányt módosító törvény egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatát – közöttük a hatályba léptető, illetve a vizsgálat idején hatályba még nem lépett rendelkezéseinek a megsemmisítését – kérték az Alkotmánybíróságtól.

„Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. [A]z Alkotmánybíróság (...) az Alkotmány részévé vált (...) alkotmányi rendelkezések alkotmányosságának felülvizsgálatára nem jogosult.

Az indítványozó által támadott két rendelkezés (...) azonban, – mely rendelkezések az Alkotmód. hatálybalépésére, illetőleg az 1998. évi választásokra vonatkozó átmeneti szabályokat tartalmazzák – nem váltak az Alkotmány szövegének részévé, ezért az Alkotmánybíróság hatásköre e rendelkezések tekintetében külön vizsgálatot igényel.

E vizsgálat eredményeként az állapítható meg, hogy a (...) hatályba léptető rendelkezés felülvizsgálatára – figyelemmel arra, hogy az az Alkotmány 20. § (1) bekezdés, valamint 44. § (2) bekezdés új szövegének hatályára is vonatkozik – az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

(...) Alkotmánymódosítás esetén az Alkotmányt módosító törvény hatálybalépéséről rendelkező norma ugyan nem lesz az Alkotmány szövegének része, de az olyan, az Alkotmány normatartalmának módosításához elengedhetetlenül szükséges rendelkezés, mely nélkül maga az alkotmánymódosítás nem történhet meg. (...) Az alkotmánymódosítást

azonnal hatályba léptető rendelkezés és az alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány normaszövegévé váló rendelkezések között fennálló szoros összefüggés miatt az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a hatályba léptető rendelkezés alkotmányosságát, mert ez azt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené. Amennyiben az Alkotmánybíróság – az indítványnak megfelelően – megsemmisítené az Alkmód. hatályba léptető rendelkezését, akkor azzal egyben az alkotmányozó hatalom által, az alkotmányi rendelkezéseknek megfelelő eljárás keretében elfogadott, az Alkotmány részévé vált, módosító alkotmányi rendelkezéseket is hatályon kívül helyezné. (...) Elvileg nem kizárt bizonyos esetekben az Alkotmánybíróság hatásköre valamely, az Alkotmányt módosító törvény hatályba léptető rendelkezésével összefüggésben sem, azzal a feltétellel, hogy a hatályba léptető rendelkezés esetleges megsemmisítése nem eredményezi az Alkotmány bármiféle megváltoztatását.” [ABH 1998, 816, 818-820.]

Az Alkotmánybíróság tárgybani precedensét megerősítő további döntések: 46/1994. (X. 21.) AB határozat, 942/B/1997. AB határozat, 963/E/1998. AB határozat, 14/2003. (IV. 9.) AB végzés, 247/B/2007. AB végzés, 1180/I/2006. AB elnöki végzés, 283/I/2007 AB elnöki végzés, 296/B/2010. AB határozat.

Az Alkotmánybíróság precedens határozatainak áttekintése során megállapította, hogy töretlen az Alkotmánybíróság gyakorlata abban a vonatkozásban, hogy sem magának az Alkotmánynak, sem az Alkotmányt módosító törvényeknek a felülvizsgálatára nem terjesztette ki eddig a saját hatáskörét. Ezt az elvet következetesen alkalmazta akkor is, ha az indítványozók egyes alkotmánymódosítások vagy alkotmányi rendelkezések alkotmányellenességét állították, de akkor is, ha az indítványozók mulasztást állítottak amiatt, hogy valamilyen rendelkezés nem szerepel az Alkotmányban, és végül akkor is, ha az indítványozók szerint az Alkotmány rendelkezései között ellentét vagy ellentmondás van.

IV. Az egyik indítványozó az Alkmód. közjogi érvénytelenségét is állította a megalkotása módja és elfogadásának menete miatt. Az Alkotmánybíróság áttekintette az Alkmód. elfogadásának folyamatát (melyre 2010. október 26-a és 2010. november 19-e között került sor), illetve az Alkotmány módosításához kapcsolódóan kialakult gyakorlatot (2010 májusától az Alkotmánybíróság határozatának elfogadásáig).

1. Az Alkotmánybíróság 2010. október 26-án hirdette ki 184/2010. (X. 28.) AB határozatát, melyben megállapította, hogy alkotmányellenes a 98%-os különadóról szóló törvény. Az egyik kormánypárt képviselőcsoportjának vezetője – országgyűlési képviselőként – három törvényjavaslatot nyújtott be:
  - T/1445. számon a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;
  - T/1446. számon az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról;
  - T/1447. számon az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról.

Az eredetileg benyújtott alkotmánymódosítás szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta volna felül azokat a törvényeket, amelyek az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján országos népszavazással sem változtathatók meg. Az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdése az adott adóévtől kezdődően tette volna lehetővé a jövedelem mértékét el nem érő különadó kötelezettséget. A törvényjavaslat indokolása arra utalt, hogy az Alkotmánybíróságnak túl széles a hatásköre a normakontroll terén. Az egyik ellenzéki párt képviselőcsoportjának vezetője – mint országgyűlési képviselő – módosító indítványokat nyújtott be a törvényjavaslathoz, amelyek alapján az Alkotmánybíróság megőrizte volna teljes körű felülvizsgálati jogkörét, nem került volna sor a hatáskörszűkítésre.

2010. november 8-án az Alkotmányügyi Bizottság módosító javaslatot nyújtott be a törvényjavaslathoz, melyben – a korábbi, népszavazási tárgykörökre vonatkozó tilalom helyett – az Alkotmánybíróság hatáskörét oly módon szűkítette, hogy meghatározott tárgykörökben az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhatja felül és semmisítheti meg a törvényeket, ha azok taxatív meg határozott alapjogokat sértenek (tartalmilag ez már a jelenleg is hatályos szabályozással egyezett meg); e módosítás rendelkezett a különadó 5 évre visszamenőlegesen történő bevezethetőségéről is. A módosítással az előterjesztő képviselő és a kormány is egyetértett.

2010. november 16-án zajlott a törvényjavaslat záróvitája. A javaslathoz 10 zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtottak be, amelyekből 9-ben az egyik ellenzéki párt képviselői kérték a 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt alapjogok kiegészítését más alapjogokkal. Az Országgyűlés elvetette ezeket a módosításokat.

Az előterjesztő szintén zárószavazás előtti módosító indítványt nyújtott be, amely pontosította az alkotmánymódosítást. A törvény végül ezzel a módosítással került elfogadásra, 2010. november 19-én 2010. évi CXIX. törvény számon került kihirdetésre a Magyar Közlönyben, és 2010. november 20-án lépett hatályba (szövegét ld. jelen határozat II/2. pontjában).

2. A 2010. évi országgyűlési képviselőválasztáson több mint kétharmados többséget szerzett két kormánypárt az Országgyűlés megalakulásától, 2010. május 14-étől kezdve az Alkotmánybíróság határozatának elfogadásáig (vagyis 13 hónap alatt) összesen tíz alkalommal módosította az Alkotmányt, annak harminchárom rendelkezését érintve.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter (a kormány nevében) a tíz, Alkotmányt módosító törvényjavaslat közül mindössze kettőt jegyzett. Az egyik az Alkotmány 46. § (3) bekezdését módosította, illetve az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdésével való kiegészítésére vonatkozott (az állami forrásból, „jó erkölcsbe” ütköző módon juttatott jövedelem adóévre visszamenően történő, külön mértékű adóval terhelhetősége). A másik, a miniszter által benyújtott alkotmánymódosítás egyrészt a legfőbb ügyéssel kapcsolatos, másrészt az új jogalkotási törvényhez kapcsolódó módosításokat tartalmazta, harmadrészt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló új fejezetet iktatott be az Alkotmányba.

Ugyanakkor egyéni képviselői indítvány alapján olyan jelentős alkotmánymódosításokra került sor, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése, az öt évre visszamenőlegesen kivethető különadó bevezethetősége, az országgyűlési képviselők számának csökkentése, a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság alkotmányi szintre emelése. Megállapítható tehát, hogy nagy jelentőségű alkotmánymódosítások – az alkotmányozó hatalom eddig folytatott gyakorlatától eltérően – egyéni országgyűlési képviselői indítványok alapján, több esetben sürgősséggel lefolytatott jogalkotási eljárás során kerültek elfogadásra.

V. Az indítványok részben megalapozatlanok, részben – az alkotmánybírósági hatáskör, illetve az indítványozói jogosultság hiánya miatt – érdemi elbírálásra alkalmatlanok.

1. Az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének felülvizsgálhatóságával kapcsolatban, vagyis abban a kérdésben, hogy a jogalkotási eljárás során elkövetett súlyos eljárási törvénysértés esetén megsemmisíthető-e az alkotmánymódosítás, illetve akár már az Alkotmányba beépült rendelkezés, az Alkotmánybíróság eddig még nem hozott döntést. Az Alkotmány egyes rendelkezései, illetve az alkotmánymódosítások alkotmányellenességének megállapítását kérő indítványokkal kapcsolatban kialakított alkotmánybírósági gyakorlatot áttekintve az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak az alkotmányi rendelkezések megsemmisítésétől zárkózott el, hanem azok alkotmányossági vizsgálatára irányuló indítványok esetében is hatáskörének hiányát állapította meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna. Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta az Alkmód. létrejöttének körülményeit.

Az Országgyűlésnek a 2010 májusa és az Alkotmánybíróság határozatának elfogadása közötti tizenhárom hónap során követett alkotmánymódosítási gyakorlata – amelyen belül az Alkmód. is megszületett – két okból vált vita tárgyává. Egyrészt a szokatlanul nagy számú alkotmánymódosítás (tizenhárom hónap alatt tíz alkalommal, ebből hét hónap alatt kilencszer, számos tárgykört érintve, ezek közül van, amelyiket többször is), másrészt az a gyakorlat, hogy az Alkotmány módosítására vonatkozó törvényjavaslatokat a kilencből hét esetben nem a kormány, hanem országgyűlési képviselők nyújtották be, tette vitathatóvá az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárások elfogadhatóságát, a jogállam követelményének való megfelelését.

Az egyéni képviselői indítványra történő törvénymódosítás, de különösen az Alkotmány módosítása ilyen módon azért vet fel a demokratikus jogállam követelményéhez kapcsolódóan súlyos problémát, mert az országgyűlési képviselők esetében szinte teljes mértékben kizárt az, hogy a törvénymódosító javaslatuk benyújtása előtt megfelelő alapossággal előzetes számításokat és elemzéseket végezzenek, egyeztessenek és tárgyaljanak az érdekelt felekkel. Így nagy az esély arra, hogy hatásait és következményeit tekintve kellőképpen át nem gondolt törvénymódosításokat vagy akár alkotmánymódosítást fogad el az Országgyűlés. Egyéni képviselői indítványra történő törvénymódosítás esetén a kormányt nem terheli az előzetes hatástanulmány készítésének, illetve a szükséges egyeztetések lefolytatásának a kötelezettsége. A Házzsabály [a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30) OGY határozat] alapján a kormányt megillető jogosultságok, ha nem ő volt az előterjesztő a következők: kérheti, hogy legfeljebb három módosító javaslatról az Országgyűlés külön szavazzon [106. § (3), (4), (5) bekezdés], az előterjesztő írásban tájékoztatja a kormányt, hogy mely módosító javaslatokkal ért egyet [106. § (4) bekezdés]. A záróvita során, ha nem a kormány volt az előterjesztő, nyilatkoznia kell, hogy egyetért-e a törvény elfogadásával [107. § (4) bekezdés]. A bizottsági viták során szintén részt vesz a kormány képviselője a törvényjavaslat tárgyalásán, és nyilatkozik arról, hogy a törvényjavaslatához benyújtott módosító indítványt támogatja-e vagy sem.

A fentiekből következően az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy bár az országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások az Alkotmányban lefektetett eljárási követelményeknek megfelelnek, mivel

törvénymódosítás benyújtására jogosult kezdeményezte azokat és megfelelő többséggel, az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával kerültek elfogadásra, a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégítik ki teljes mértékben.

Nemcsak az Alkmód., hanem a 2010. májusa és az alkotmánybíróági határozat elfogadása közötti időszak másik hét, országgyűlési képviselő által kezdeményezett alkotmánymódosítása kapcsán is ugyanezek a legitimitási problémák merülhetnek fel. A jogalkotás (és különösen az alkotmánymódosítás során) szükséges egyeztetések elmaradtak az országgyűlési képviselők rendelkezésére álló eszközök szűkössége miatt [pl. az Alkotmánybírósággal sem került egyeztetésre az, hogy a hatáskörének szűkítését érintő módosítás milyen következményekkel járhat és milyen eljárási problémákat vethet fel, milyen eljárási kérdéseket kell a jogalkotónak az Abtv.-ben rendezni]. Az alkotmánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széleskörű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából. Az Alkotmánybíróság az aktuálpolitikai szempontokat azonban nem vizsgálhatja.

A hatályos Alkotmány gyakori módosításai közben megindult és lezajlott egy alkotmányozási folyamat is, melynek eredményeként megszületett Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye. Egy új alaptörvény (alkotmány) elfogadása esetén, annak hatályba lépéséig is fenn kell azonban tartani a jogállami alkotmányosságot, a hatályos Alkotmány stabilitását. A sorozatos, országgyűlési képviselők által kezdeményezett, sürgősséggel, rövid idő alatt lefolytatott alkotmánymódosítások, amelyek a megfelelő egyeztetéseket mellőzték, az érdemi plenáris és bizottsági vitát nélkülözték, veszélyeztetik a hatályos Alkotmány stabilitását.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmánymódosításokkal kapcsolatosan 2010 májusa és decembere között folytatott gyakorlat az alkotmányos jogállam mércéje szempontjából több ok miatt is vitatható.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapítja, hogy az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárás formailag megfelelt az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben lefektetett eljárási szabályoknak: az Alkotmányt módosító törvényjavaslatokat arra jogosult nyújtotta be, a törvényjavaslatokat az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Házaszabály előírásainak megfelelően – megvitatták, az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el az Alkotmányt módosító törvényjavaslatokat, és a kihirdetésükre az eljárási szabályoknak megfelelően került sor. Ebből következően az Alkmód. közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

2. Az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos eddig töretlen gyakorlatának megváltoztatása szükséges és lehetséges-e.
  - 2.1. A Magyar Köztársaság jelenleg hatályos Alkotmánya nem rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre az egyes alkotmányi rendelkezések felülvizsgálatára és megsemmisítésére is kiterjed. Az Alkotmánybíróság azonban már az európai alkotmánybíróóságok gyakorlatának áttekintését követően is megállapította, hogy ha az alkotmánybíróóságok előzetes vagy utólagos normakontroll hatáskör keretében felülvizsgálhatják az alkotmánymódosításokat, akkor ezt a hatáskört vagy maga az állam alkotmánya biztosítja számukra, vagy abból közvetlenül levezethető az alkotmánybíróóság előzetes vagy utólagos alkotmány-felülvizsgálati jogköre. Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy – szemben a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényével – a magyar Alkotmánynak nincsenek olyan, az alkotmányozó hatalom által kiemelt, megváltoztathatatlan tartott rendelkezései, amelyek alkotmányos mérceként kötelezően figyelembe veendőek lennének akár a hatályos Alkotmány módosításának, akár egy új Alkotmány elfogadásának esetén. Ebből következően tehát nincs a magyar Alkotmányon belül olyan mérce, amelynek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány egyes rendelkezéseit felülvizsgálhatná, és megállapíthatná, hogy mivel azok az Alkotmány más, meghatározott (alap)rendelkezéseivel ellentétesek, a kifogásolt alkotmányi rendelkezéseket megsemmisíti. Erre felhatalmazást ugyanis csak maga az alkotmányozó hatalom adhatna az Alkotmánybíróság számára.
  - 2.2. Az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy meghatározhatóak-e azok a mércek, értékek, elvek, garanciák, amelyek alapján az alkotmánymódosítások és a jövőbeni alkotmányoknak akár az egésze is – kivéve az egyszer már megváltoztathatatlan minősített szabályokat, elveket, értékeket, jogintézményeket – alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatóak az Alkotmánybíróság által, és ha igen, akkor létezik vagy létezhet-e egy „alkotmány feletti” állandó és sérthetetlen mérce, amely magát az alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalmat is köti, annak ellenére, hogy maga az alkotmányozó hatalom ilyen sérthetetlen mércét nem állapított meg.
- Az indítványokban kifejtettek alapján ilyen, a priori megállapított mérceként szolgálhatna az Alkotmánybíróság működésének kezdetén, 1990 őszén Dr. Sólyom László által a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz („halálbüntetés”



határozat) csatolt párhuzamos indokolásában kifejtett, „láthatatlan Alkotmány” fogalma, amely Alkotmány felett álló mérce és amelyet sokan idéznek a jogirodalomban. [„Az Alkotmánybíróság döntése végleges. Nem köti az Alkotmánybíróságot sem a többségi akarat, sem a közvélemény. Nem köti egyetlen erkölcsi, vagy tudományos irányzat sem. Az Alkotmánybíróságnak tehát saját értelmezést kell kidolgoznia az élethez való jogról. Ebben az értelmezésben az Alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.” (ABH 1990, 88, 97-98.)]

Utólagos, a posteriori mérceként az írott Alkotmány és az abból értelmezéssel kiolvasztott tartalmak és értékek szolgálhatnak; konkrétan a demokratikus jogállam állandó és lényegét jelentő értékrendje, követelményei és garanciái. Ez az „alkotmányos jogállam lényegét”, „alapvető értékeit” tartalmazó mérce, amelyet az alkotmányozó hatalom egyszer már elfogadott és beépített az Alkotmányba, és amely értékeknek a további Alkotmányok is meg kell, hogy feleljenek.

A posteriori, utólagos mérceként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái valamint alapelvei, és az ún. általánosan elfogadott jogelvek, továbbá azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is részese, így különösen: az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Európa Tanács által elfogadott, az Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy az Európai Szociális Charta, stb., amelyek kihirdetésük által a magyar jogrendszernek is részei, és kötelező alpmércék az embereket megillető alapvető jogok garantálása tekintetében.

A nemzetközi szerződésekbe foglalt alapelvek alapján a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatlansága nem az alkotmányozó hatalom akaratán, hanem leginkább a *ius cogens*en és azokon a nemzetközi szerződésekben alapulnak, amelyeknek a Magyar Köztársaság is részese. A nemzetközi szerződésbe foglalt alapelvek és a nemzeti alkotmányos rendszerek összhangját ugyanis biztosítani kell, akár dualista, vagy akár monista álláspontra helyezkedik az állam alkotmányos berendezkedése. A választott megoldás nem változtat azon a követelményen, hogy az állam nemzetközi jogi kötelezettségei és belső joga együtt érvényesüljön és összhangban legyen, hiszen valójában eleve jogi szimbiózisban, „együttlékezésben” vannak a nemzetközi szerződések elfogadása, kihirdetése és az emberi jogok további belső szabályozása szempontjából. Az államnak a belső jogát – amennyiben az adott szabályozási területen vannak odavágó, irányadó, akár szokásjogi, akár szerződésbe foglalt nemzetközi jogi kötelezettségei is – az utóbbiakkal összhangban kell megalkotnia és értelmeznie.

A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (pl. a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve, stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is. Egyes alapjogok esetében az Alkotmány ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, mint valamely nemzetközi szerződés (például a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye). Ezekben az esetekben az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi (jellemzően a strasbourgi Emberi Jogok Bírósága által kibontott) jogvédelem szintje. A *pacta sunt servanda* elvéből [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q. cikk (2)–(3) bekezdés] következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.

Az Alkotmány feletti esetleges mérceként a szakirodalomban ismert az Alkotmány „lényeges magja”; vagyis azok az alkotmányos alapjogok és azok lényeges tartalmi, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos és demokratikus jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek az Európai Unió, valamint az Európa Tanács dokumentumaiban.

Amennyiben arra a következtetésre jutna az Alkotmánybíróság, hogy felülvizsgálhatja az Alkotmányt, a következő kérdés az lenne, hogy ki fogalmazza, fogalmazhatja meg az Alkotmány mércéjét, ki határozhatja meg, hogy az eddig számításba vett mércék közül melyek fogadhatók el és alkalmazhatók? Eldöntendő, hogy kizárólag maga az alkotmányozó hatalom (az örökérvényű klauzulák alkalmazásával) vagy az Alkotmánybíróság (is) jogosult erre? Utóbbi esetben a legfontosabb megválaszolandó kérdés egyrészt az, hogy van-e és kitől származhat az Alkotmánybíróság

Alkotmányt felülvizsgáló hatásköre, másrészt az, hogy mi alapján fogalmazhat meg örökérvényű elveket, értékeket, garanciákat az Alkotmánybíróság?

A nemzetközi példák és a magyar Alkotmánybíróság eddig folytatott gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy az alkotmánybíróságok általában tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört, és az alkotmánybíróságok maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak.

Az eddigiekből kiderül, hogy az alkotmánybíróságok csak kifejezett alkotmányi rendelkezés esetén, vagy egészen kivételes esetekben látnak lehetőséget az alkotmány felülvizsgálatára. A magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság – a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt helyéből következően – hatáskörének keretei között ugyanakkor maga is megfogalmazhat mércét, de csak az egyes alkotmányi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány – absztrakt vagy konkrét – értelmezése során alkotmányos követelményeket állapít meg, amelyek az Alkotmánnyal azonos szintű követelményekké válnak, és erga omnes hatályúak, ezért a törvényalkotó, továbbá az ítélező bíróságok kötelesek érvényesíteni azokat az alkotmányos jogok védelme során. Ezen értelmezése során azonban az Alkotmánybíróság nem lép túl az Alkotmány írott szövegén és értékrendjén.

- 2.3. Az Alkotmánybíróság hatáskörének az Alkotmány felülvizsgálatára való kiterjesztése ellen szóló egyik legfontosabb érv az, hogy az Alkotmánybíróság nem alkothatja és nem változtathatja meg az Alkotmányt, amelyet védeni hivatott, és amelyet mércéként kell alkalmaznia a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során. Ezt erősíti, hogy az Alkotmánybíróság működése során mindvégig következetesen elhatárolódott az Alkotmány, illetve annak rendelkezései vizsgálatától.
3. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem csökkenthető, alapelemeinek köre nem szűkíthető, csak – egészen kivételes esetben – más alapjog védelme érdekében, a szükségesség-arányosság mércéjének figyelembe vételével és úgy, hogy az érintett alapjogok lényeges tartalma ne sérüljön. Az ennek nem megfelelő alkotmányvédelmi szint csökkentése ellentmond az alkotmányos jogállam követelményének.
4. A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom. Ebből következően nem vonja hatáskörébe az Alkotmányt és az Alkotmányt módosító új normák felülvizsgálatát az Alkotmányba foglalt, kifejezett felhatalmazás nélkül.

Demokratikus jogállamban az Alkotmánybíróságnak erős alkotmányvédő szervként kell működnie, éppen az Alkotmány (Alaptörvény) és az állampolgárok alkotmányos jogainak a védelme érdekében. De az Alkotmánybíróság nem egyszerűen védi és értelmezi az alkotmányozó hatalom által elfogadott Alkotmányt, hanem az alkotmányozó hatalom akaratának a leghatékonyabb érvényesítője is azáltal, hogy az utólagos normakontroll esetén a jogszabályok, illetve az ún. valódi alkotmányjogi panasz esetén a bíróságok döntéseinek alkotmányosságát felülvizsgálja, és alkotmányellenesség esetén megsemmisíti azokat.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.

Ha az alkotmányozó hatalom egy korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényszöveget úgy kíván ismét elfogadtatni, hogy azt beemeli az Alkotmányba, kivonva ezzel annak felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság hatásköréből, ez az alkotmányozó és törvényhozó hatalomnak olyan beavatkozása a hatalmi ágak egyensúlyát biztosító rendszerébe, amely alkotmányos alapjogok súlyos sérelmével jár/járhat. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom ilyen „együttműködése” esetén az Alkotmánybíróság hatalma vészesen meggyengül, és nem tudja alapjogvédelmi feladatait ellátni, sérül az alkotmányos alapjogok védelme, a társadalom tagjai – alkotmányos jogaik védelmére szolgáló eszközök híján – kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos jogok védelmére szolgáló hatáskörének, eszközeinek a szükségesség-arányosság elvének figyelembe vétele nélküli csökkentése esetén sem reagálhat az Alkotmánybíróság jogállam ellenes magatartásra, döntésre jogállam ellenes magatartással, döntéssel. Az Alkotmánybíróság az alkotmányozó hatalom akaratára ellenére nem állapíthatja meg önmaga számára az Alkotmány felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét. [Lásd 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 82.: „Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”]

Az Alkotmánybíróság hatalmának is vannak azonban, és kell is, hogy legyenek határai és korlátai. Az Alkotmánybíróság nem válhat „taláros” kormányzati hatalommá, sem „taláros” törvényhozóvá, még kevésbé „taláros” alkotmányozó

hatalommá. [Lásd a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatnak a hatalommegosztására vonatkozó megállapításait, ABH 1990, 136, 137.]

Ha az Alkotmánybíróság önmaga terjesztené ki hatáskörét az Alkotmány/Alaptörvény vagy az alkotmányt módosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatára, az olyan hatalomkoncentrációt és hatalmi túlerőt jelentene, amely szintén felborítaná a kialakult hatalmi ellensúlyok, korlátok és hatalmi autonómiák demokratikus rendszerét, az elválasztott és önálló állami hatalmak egymás hatalmát ellensúlyozó és fékező rendszerét.

A hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált „túlhatalom”, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet.

Amennyiben magába az Alkotmányba épít be az alkotmányozó hatalom olyan szabályokat, amelyek az alkotmányos jogállamot és az alkotmányos demokráciát, az alapjogok védelmének szintjét rontják, csökkentik vagy garanciákat építenek le, az Alkotmánybíróság nem élhet az Alkotmányba foglalt rendelkezések megsemmisítésének a jogával, de jelezheti, sőt – különösen szélső esetben – jelezni is köteles ezt a tényt még az alkotmányozó hatalom számára is.

5. Az Alkotmánybíróság norma-felülvizsgálati hatásköre szűkítésének következményeként az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdését, az ennek való megfelelést az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja, mivel az esetlegesen érintett törvények kivétel nélkül az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt hatáskör korlátozás hatálya alá tartoznak, és az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésével való kapcsolatuk ugyanezen rendelkezés alapján nem vizsgálható. Így az Alkotmánybíróságnak semmilyen lehetősége nincs arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése és más alkotmányi rendelkezések – így például az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállam, jogbiztonság vagy az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe foglalt, arányos köztelherviselés követelményébe – ütközését értelmezéssel feloldja.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság döntései erga omnes hatályúak, mindenkire nézve kötelezőek, így az Alkotmánybíróságnak korábban, az adózás, adójog alkotmányosságával kapcsolatban hozott döntései továbbra is kötik a jogalkotót.

6. Összegezőként: az Alkotmánybíróság a korábban kifejtett érvekre tekintettel nem változtatja, nem változtathatja meg az alkotmánymódosítások alkotmányosságának vizsgálatával kapcsolatos eddigi gyakorlatát, így az Alkmód., illetve az Alkotmány 32/A. § (2) és (5) bekezdése, valamint 70/I. § (2) bekezdése alkotmányosságának vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítványokat – hatáskörének hiányában, az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – visszautasítja. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – hasonlóan a 23/1990. (X. 31.) AB határozatához (ABH 1990, 89, 93.) – jelzi az alkotmányozó hatalom felé, hogy az Alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek az alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé.

7. Az Abtv. 21. § (3) bekezdése szerint a jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész kezdeményezheti, a 21. § (7) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat. Az indítványozók egyike sem tartozik ebbe a körbe. Az Alkotmánybíróság a korábbiakban kifejtett érvekre tekintettel nem kíván hivatalból, ex officio eljárni az alkotmánymódosítások nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata tekintetében, hiszen hatáskörének megléte vagy hiánya ebben az esetben is vita tárgyát képezheti. Az indítványozók ugyanis az Alkotmányt módosító törvény nemzetközi szerződésbe ütközését kérték; ez esetben tehát a felülvizsgálat tárgya ugyanúgy az Alkotmány maga lenne, csak a mérce változna: az Alkotmány „alkotmányossága” helyett, az Alkotmány nemzetközi szerződésbe ütközését vizsgálná az Alkotmánybíróság.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. §-ának, valamint 70/I. § (2) bekezdésének nemzetközi szerződésbe ütközésére vonatkozó indítványokat – az indítványozói jogosultság és saját hatáskörének hiányában – az Ügyrend 29. § b) és c) pontja alapján visszautasította.

8. Több indítványozó kérte az Alkmód.-nak az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés meghatározott rendelkezéseibe való ütközésének megállapítását. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „[a]z Európai Közösségek alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint elsődleges jogforrások (...) közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [Előszőr: 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg. Ennek alapján az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre annak vizsgálatára, hogy valamely jogszabály sérti-e az Európai Unió jogát. Ezért az Alkotmánybíróság az indítványokat e vonatkozásban – hasonlóan a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatához, ABK 2011. április, 323, 331-332. – az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – hatásköre hiányában – visszautasította.



- VI. Az Abtv. 40. §-ának második mondata, illetve 43. § (5) bekezdése, valamint az Abtmód. 3. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok nem megalapozottak.
1. Az Alkotmánybíróságtól több indok miatt kérték az Abtmód. 3. §-a, illetve az Abtv. új 40. § második mondata, valamint 43. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.
    - 1.1. Az indítványozók egy része azért kérte az Abtv. kifogásolt rendelkezéseinek megsemmisítését, mert magát az Alkotmány 32/A. §-át is alkotmányellenesnek tartotta, és az Abtv. 40. § második mondata és 43. § (5) bekezdése lényegében ugyanezt fogalmazta meg.

Az Abtv. kifogásolt rendelkezései tartalmilag az alkotmányi rendelkezéseket építik be az Abtv.-be, és az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy e rendelkezések felülvizsgálatára nincsen hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben sem vizsgálhatja ezen rendelkezések alkotmányosságát, hiszen ezzel tulajdonképpen közvetlenül az alkotmányi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálná. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványokat e vonatkozásukban elutasította.
    - 1.2. Az egyik indítványozó azért kérte az Abtmód. megsemmisítését, mert az Alkotmány új 32/A. §-a (3) bekezdésének és az Abtv. új 40. §-ának a megszövegezése nem pontosan ugyanaz, két elembe eltér egymástól (az Abtmód.-ból hiányzik a „nem tartalmaz egyéb okot” feltétel, továbbá a „kizárólag akkor semmisíti meg” kitétel csak az Abtmód.-ban szerepel, az Alkmód.-ban nem), és ezek az „ellentmondások egy jogállamban a normavilágosság és egyértelműség végzetes hiányát eredményezik.” Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság, mint jogalkalmazó szerv az eljárása során értelmezéssel ezt a szövegezési eltérést fel tudja oldani, ez a pontatlanság nem eredményezi a normavilágosság és egyértelműség sérelmét.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtmód. alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e vonatkozásában is elutasította.
  2. Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, melyben az Abtmód. 3. §-ának, a hatályba léptető rendelkezésének azt a fordulót kérték megsemmisíteni, mely alapján a hatáskörszűkítést a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt visszamenőleges hatály tilalmán túl hivatkoztak arra, hogy maga az alkotmánymódosítás sem rendelkezett arról, hogy azt – az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére vonatkozó szabályokat – a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Így álláspontjuk szerint az csak a hatáskörszűkítés hatályba lépése után indult ügyekben alkalmazandó.

Az Alkotmánybíróságnak először azt a kérdést kellett megvizsgálnia, hogy az Abtmód. 3. §-ának kifogásolt rendelkezése következik-e az Alkmód.-ból.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján eljárása során mindig és kizárólag az indítvány elbírálásakor hatályos Alkotmány alapján jár el. A 12/2001. (V. 14.) AB határozatában az alábbiakra mutatott rá: „[a]z Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során az elbíráláskor hatályos alkotmányszöveghez van kötve. A hatályos Alkotmánnyal vetette össze az Alkotmánybíróság a 27/1991. (V. 20.) AB határozatában a korábbi államosítási jogszabályokat (ABH 1991, 73.); a népszavazásra vonatkozó Alkotmány-kiegészítést követően az új alkotmányi rendelkezések váltak irányadóvá az e tárgykört szabályozó korábbi törvény alkotmányossági vizsgálata során [lásd: 52/1997. (X. 14.) AB határozatban (ABH 1997, 331.)].” (ABH 2001, 163, 175.)

Az Alkotmánybíróságnak, mint minden döntéshozó szervnek, eljárása során folyamatosan, hivatalból vizsgálnia kell hatáskörének meglétét vagy hiányát. Amennyiben az alkotmánymódosító hatalom szándéka az lett volna, hogy az Alkmód. kihirdetésekor már folyamatban lévő eljárások esetén a hatásköri szabályok továbbélnek és a hatáskörszűkítés csak az újonnan benyújtott indítványokra vonatkozik, az alkotmányozó hatalomnak kellett volna erről rendelkeznie. Tekintettel arra, hogy az Alkmód. erről nem rendelkezett, ezért hatályba lépésével megszűnt az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésébe foglalt esetekben.

Az Abtmód. 3. §-a ennek megfelelően rendelkezik arról, hogy a hatáskörszűkítés kiterjed a már folyamatban lévő ügyekre is (az Alkotmánybíróságnak e rendelkezés hiányában is eszerint kellett volna eljárnia és döntenie hatásköre megszűnéséről). Az Abtmód. 3. §-a tehát az Alkmód.-ból, illetve annak hatályba léptető rendelkezéséből következik; az Abtmód. más szabályozása ellentétes lett volna az Alkotmány hatályos 32/A. § (2) bekezdésével.

Tekintettel arra, hogy az Abtmód. 3. §-a az Alkmód.-ból következően szabályozott úgy, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítésére vonatkozó szabályokat a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell, az Alkotmánybíróság az Abtmód. 3. §-a alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat is elutasította.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzétételére annak elvi jelentőségére, valamint a közérdeklődésre tekintettel került sor.

Budapest, 2011. július 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

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

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

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1718/B/2010.

*Dr. Holló András alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

Egyetértek a határozat rendelkező részével; kizárólag a Határozat indokolásához fűzők részben megerősítő, részben kiegészítő megjegyzéseket.

1. Az Alkotmánybíróság hatásköri önértelmezésében – ahogy a Határozat helyesen megállapítja – töretlen gyakorlatnak tekinthető az Alkotmány alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságának tilalma. A határozatban hivatkozott 1260/B/1977. számú AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolás fogalmazta meg ennek az elvi alapját – a hatásköri határt indokolandó – azáltal, hogy elválasztotta egymástól a törvényhozó és az alkotmányozó országgyűlés közjogi státuszát. (ABH 1998, 825.) Továbbiakban a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom nevesítése – az Alkotmánybíróság hatásköri terjedelmét értelmezendő – az alkotmánybírósági határozatok bevett fordulata lett. [lásd pl. a 25/1999. (VII. 27.) AB határozatot, ABH 1999, 261.]

Ebből az alkotmánybírósági hatásköri önértelmezésből azonban nem következett, hogy az „Alkotmány alkotmányossága” – szélesebb értelemben – az alkotmánybírósági vizsgálódás eleve érinthetetlen területe lett volna.

Kiindulási alapnak tekintem az alkotmánybírósági gyakorlatban használt jellemző formulát, az Alkotmánybíróság „általános alkotmányvédelmi szerepkörének” hangsúlyozását. Ezt a fordulatot az Alkotmánybíróság elsősorban hatáskörében eljárva, az indítványon túli alkotmányjogi összefüggések figyelembevételére alkalmazta (pl. az Országos Választási Bizottság határozata elleni kifogások elbírálása során), de az ún. „szignalizációs alkotmányvédelem” is része az általános alkotmányvédelmi szerepkörnek.

Szignalizációs alkotmányvédelem alatt értem az alkotmánybírósági eljárás keretében tapasztalt, kisebb súlyú alkotmányossági problémák jelzését, az „Alkotmánybíróság megjegyzi” formula keretében [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 408.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 63.; 35/2007. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2007, 421, 424-425.; 43/2010. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2010, 308, 310.] valamint a határozat indokolásában (tehát nem a rendelkező részben) megfogalmazott alkotmányos követelményeket [74/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 369, 373-374.; 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 205.; 1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 39.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 498.]; továbbá ide sorolom – a Határozathoz kapcsolódóan – az Alkotmánybíróság hatáskörén túlmutató, az Alkotmánnyal, annak tartalmával kapcsolatos alkotmánybírósági álláspontoknak, a határozatok indokolásában való megfogalmazását.

A szignalizációs alkotmányvédelem az Alkotmánybíróság normatív hatáskörén túli figyelemfelhívás az alkotmányozó hatalom számára, az Alkotmányban szereplő ténylegesen fennálló, illetőleg ilyen veszélyt magába foglaló

„alkotmányossági deficit” jelzésére. Ez tartalmilag – az eddigi gyakorlatra alapítva – az alkotmányossági szint védelmét, illetőleg az alkotmányi normák koherencia-hiányának jelzését jelentette: az Alkotmánybíróság az Alkotmány szintjére tartozónak minősítette valamennyi hatáskörének Alkotmányba emelését [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.]; illetőleg a Kormány és a miniszterelnöki státuszt meghatározó normákat [55/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 788, 793.].

Az Alkotmányon belüli koherencia-hiány első megfogalmazását tartalmazó alkotmánybírósági határozatra [31/1990. (X. 31.) AB határozat] a Határozat is hivatkozik és erre alapozva él szignalizációs alkotmányvédelemmel, helyesen megállapítva: hogy „(...) az Alkotmány egyes rendelkezései között olyan ellentmondások feszülnek, amelyek alkotmányozó hatalom beavatkozását teszik szükségessé.” [Határozat annyiban tér el a hivatkozott korábbi határozatban megfogalmazott szignalizációtól, hogy nem konkretizálta normákra lebontva a jelzett ellentmondást (...)]

2. A közjogi érvényesség tárgyában lefolytatott vizsgálat alapján a Határozat pusztán az indítványok elutasításáról döntött, mellőzve a szignalizációs alkotmányvédelem keretében megfogalmazható kritikai álláspontot. A rendelkező részt alátámasztó érdemi állásponttal, miszerint: „(...) az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos eljárás formailag megfelelt az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben lefektetett eljárási szabályoknak (...)” – egyetértek. A hatályos alkotmányi szabályok valóban nem tartalmaznak speciális eljárást az alkotmánymódosítás kezdeményezésére, következésképpen a képviselői törvény kezdeményezési jog az alkotmánymódosító törvény kezdeményezésének jogát is magában foglalja. Ugyanakkor osztom a Határozat kritikai megjegyzését, nevezetesen: „(...) az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy bár az országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások az Alkotmányban lefektetett eljárási követelményeknek megfelelnek (...) a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégíti ki teljes mértékben.”

Álláspontom szerint – a fent idézett megállapításokból is következően – a közjogi érvénytelenség vizsgálata a pusztá elutasításnál többet igényelt volna, mégpedig alkotmányos követelmény megfogalmazását.

Az alkotmányos követelmény 1993 óta az Alkotmánybíróság normakontroll hatásköréből kiértezett, bevett jogi eszköze [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.]. A Határozat arra az álláspontra helyezkedett, hogy „(...) nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény – vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmiek, vagyis olyanok tekintendők, mintha létre sem jöttek volna.”

Véleményem szerint e fontos hatásköri önértelmezést nagyobb hangsúllyal kellett volna megfogalmazni. A közjogi érvénytelenség vizsgálata az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörébe tartozik [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.]: az alkotmányozó és a törvényhozó országgyűlési státusz elválasztása itt nem releváns. A közjogi érvényesség, a jogalkotási eljárás szabályainak megtartása valamennyi jogszabályra irányadó, tehát az Alkotmánynak e tekintetben – az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából – nincs speciális jogforrási rangja. Következésképpen az Alkotmánybíróság hatáskörében járt volna el, ha alkotmányos követelményt fogalmaz meg a képviselői, illetőleg kormány általi alkotmánymódosító törvénykezdeményezésekről, a kezdeményezőknek a kezdeményezés szempontjából releváns közjogi szerepéről stb.

Az Alkotmánybíróság természetesen mérlegelhet úgyis, hogy nem a rendelkező részben, hanem – maradván a szignalizációs alkotmányvédelem eszközénél – az indokolásban fogalmaz meg alkotmányos követelményt.

Párhuzamos indokolásról lévén szó, úgy tekintem, hogy az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség vizsgálata kapcsán – a Határozat rendelkező részében – nem kívánt alkotmányos követelményt megfogalmazni. Álláspontom szerint a szignalizációs alkotmányvédelem keretében, az indokolásban megfogalmazott alkotmányos követelmény mindenképpen indokolt lett volna.

A kormány Alkotmányban rögzített feladata – többek között – az alkotmányos rend védelme [Alkotmány 35. § (1) bekezdés a) pont]. Emellett az Alkotmány a kormány feladataként határozza meg az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatoknak az Országgyűlés elé terjesztését. [Alkotmány 78. § (2) bekezdés]. Ebből következően, ha a kormánynak kiemelt feladata az ilyen tartalmú törvények előterjesztése, nem mellőzhető – alkotmányos feladatként – meghatározó szerepvállalása az alkotmánymódosító törvények előterjesztése tekintetében sem.

A fentiekből következően az Alkotmány 35. § (1) bekezdés a) pontjából és a 78. § (2) bekezdéséből adódóan alkotmányos követelmény, hogy az Alkotmány egészét, az alkotmányos alapelveket, az alkotmányos intézmények hatásköreit, az alapjogokat lényegesen érintő alkotmánymódosítások ne képviselői kezdeményezés, hanem kormányelőterjesztések formájában történjenek.

Egy ilyen tartalmú alkotmányos követelmény lényegében összhangban lett volna az Alkotmánybíróság korábbi határozatában kifejtettekkel, nevezetesen: a képviselői törvénykezdeményezési dominancia alkotmányossági

problémaként történő értékelésével: „Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja azonban megjegyezni: abból, hogy az egyeztetési kötelezettség elmulasztása nem eredményezi az elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét, nem következik, hogy nem vet fel alkotmányossági problémát az a törvénykezdeményezési gyakorlat, amelynek során a jogalanyok széles körét érintő átfogó törvények megalkotása esetében elmarad a kormány számára törvény által kötelezően előírt egyeztetés.” [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABK 2011. február, 68, 77.]

Budapest, 2011. július 12.

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

*Dr. Kovács Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

Egyetértek a határozat rendelkező részével és annak indoklásával, amelyet azonban a magam részéről az alábbiakkal egészítek ki.

A nemzetközi jogi kötelezettségek fontosságára és a jogalkotó számára irányadó voltára, és arra, hogy az Alkotmánybíróság által biztosított alapjogvédelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága által nyújtott jogvédelem, a határozat a megfelelő helyen rámutat.

Ugyanakkor abban az elvi kérdésben, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhat-e alkotmánymódosítást, nézetem szerint el lehet jutni annak a kimondásához, hogy abban az esetben, ha az alkotmánymódosítás egy vállalt, kiemelkedően fontos, jogilag vagy politikai összefüggései miatt felmondhatatlan nemzetközi jogi kötelezettséggel nyilvánvalóan szembekerülne, azt durván sértené és az ütközést alkotmányértelmezéssel sem lehetne feloldani, akkor az Alkotmánybíróság már elléphet a korábbi, számos határozatban megerősített és a jelen határozatban is követett álláspontjától, hogy alkotmánymódosítást nem vizsgálhat felül. Így az Alkotmánybíróság a pacta sunt servanda szabályt [Alkotmány 7. § (1) bekezdés, Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdések] a vizsgálat alá vethető alkotmányos cikkely elé helyezheti, abból a vélelemből kiindulva, hogy az alkotmányozó hatalomnak nem állhatott szándékában a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítésének ellehetetlenítése.

Megjegyzem: ezt a lehetőséget az Állandó Nemzetközi Bíróság joggyakorlatára vezethetjük vissza, ha nem így tennénk, ellentmondanánk annak a tételnek is, amit az Állandó Nemzetközi Bíróság hirdetett meg, amikor nem fogadta el, hogy Németország belső jogi aktusa (semlegességi nyilatkozata) alapján a versailles-i békéből fakadó kötelezettségei alól mentesülhessen (CPJI: A Wimbledon-gőzös ügye, 1923. augusztus 17. Série A n° 1., 29–30. o.). Az Állandó Nemzetközi Bíróság a danzigi lengyel állampolgárok ügyében még magasabbra téve a mércét azt is leszögezte, hogy „egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól” (CPJI: A danzigi lengyel állampolgárokkal való bánásmód ügyében adott tanácsadó vélemény, 1932. február 4., Série A/B n° 44., 24. o.).

Ezek a tételek kimondásuk óta meghatározó jellegűek, a nemzetközi jog és a nemzeti alkotmányok konfliktusmentes együttélésének alapját jelentik, ekként ezt egy alkotmánymódosítás megítélésénél is szem előtt kell tartani.

Budapest, 2011. július 12.

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

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

Egyetértek a határozat rendelkező részével, ugyanakkor az indokolásnak a közjogi érvénytelenségre, valamint az alkotmányellenes alkotmánymódosításra vonatkozó megállapításaival összefüggésben eltérő az álláspontom.

1. A jogalkotás alkotmányból eredő követelményei korlátokat állítanak a jogalkotó elé, amelyek megsértése az adott jogszabály érvénytelenségéhez is vezethet. Ha az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségének fennállását vizsgálja, akkor egyrészt meg kell határoznia a közjogi érvénytelenség kritériumait, másrészt vizsgálnia kell, hogy az alkotmánymódosítás megfelel-e ezeknek a kritériumoknak.

A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróság a 63/2003. (XII. 15.) AB határozatban a következők szerint összegezte: „Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy magának a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a formai hibás törvényhozási eljárás alkotmányosságáról. 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 határozatában részletesen foglalkozott a közjogi érvényesség eseteivel. 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, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányvétség önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.) Az indokolás pedig újfent megállapította, hogy a súlyos eljárási szabálytalanság közjogi érvénytelenséget idéz elő. Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában – a hivatkozott határozatokra utalva – leszögezte, hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. (ABH 1999, 325, 349.)” [ABH 2003, 676, 683-684.]

Joggyakorlata során a képviselői hatalomgyakorlás lényeges feltételével ellentétesnek tekintette az Alkotmánybíróság az Országgyűlés ülésének nem szabályszerű összehívását, illetve a napirendi javaslat nem megfelelő időben történő továbbítását, hiszen ennek következtében az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében foglaltak sérelme állapítható meg, mivel a törvényhozás eljárása kiszámíthatatlanná vált. Ugyancsak az érvényességet érintő feltétel, hogy a jogszabályra az Alkotmány által előírt többség egyező szavazatot adjon le, illetve, hogy a Magyar Közlönyben az ily módon elfogadott szöveg kerüljön kihirdetésre. [A közjogi érvénytelenségre vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat: 27/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 30/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 202, 207.; 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98, 105.]

Az indítványok nagyrészt az alkotmánymódosításra irányuló eljárások azon körülményeit vitatták, amelyek az egyéni képviselői indítványként történő benyújtásra, illetve a módosítások gyakoriságára vonatkoztak.

A jelen ügyben hozott többségi határozat indokolásának V. 1. pontja az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének vizsgálata keretében megállapítja, hogy az „országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások (...) a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem elégítik ki teljes mértékben”, illetve, hogy „[a]z Alkotmány sorozatos (...) módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállamiság követelményei (...) szempontjából”. A „demokratikus jogállamiság követelménye” az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában önmagában, ilyen absztrakciós szinten – az adott esetre vonatkozó konkrétabb kifejtés nélkül – nem szolgált közjogi érvénytelenség megállapításának alapjául, azonban a jelen esetben ezzel a követelménnyel való összhang vizsgálata és minősítése nem is látszik célszerűnek, ha a követelménynek meg nem felelés megállapítását nem követi a közjogi érvénytelenség kimondása.

A többségi határozat indokolásának IV. fejezete foglalkozik a támadott alkotmánymódosítások elfogadásának tényleges körülményeivel. Ezen felül az Alkotmány módosítására irányuló eljárással összefüggésben a következőket tartom fontosnak megjegyezni. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdésének a) pontja szerint az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát. Az Alkotmány megalkotására vonatkozó felhatalmazásból logikai következtetéssel jutunk el az Alkotmány módosítására vonatkozó felhatalmazásig, olyan módon, hogy az Alkotmány megalkotása, mint szélesebb hatáskör, szükségképpen magában foglalja annak módosítását, mint szűkebb hatáskört is. Az Alkotmány 24. § (3) bekezdése szerint az Alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmány módosításának formai feltétele tehát az összes országgyűlési képviselő kétharmadának igenlő szavazata, illetve az Alkotmány módosítására vonatkozó kifejezett megnevezés, amely a törvényben és annak megjelölésében szerepel. Az alkotmánymódosítás e specifikus eljárási szabályain, illetve



az előbbieken részletezett általános jogalkotási eljárásra vonatkozó érvényességi feltételeken túli, – a jelen ügy alapját képező indítványokban felvetett – egyéb körülmények álláspontom szerint nem szolgálhatnak alapul az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelensége megállapításánál.

A törvényjavaslatok egyéni képviselői indítványként történő benyújtása a képviselői mandátum része. A parlamenti képviselők Alkotmányban biztosított jogosítványaik a parlament, mint népképviseleti szerv tagjaként gyakorolják; az Alkotmány 20. § (2) bekezdése szerint tevékenységüket a köz érdekében végzik. Az ilyen alapon őket megillető közreműködői és részvételi jogokhoz tartozik a törvénykezdeményezési jog, az interpellációs és kérdezési jog, a frakcióhoz tartozás joga, vagy a rendkívüli ülés összehívásához való jog. Ezeknek a jogosítványoknak a gyakorlása keretében az egyéni képviselői indítványok útján történő jogalkotás esetenkénti indokoltsága, az ilyen döntések megalapozottsága nem alkotmányossági kérdés. Emellett fontos hangsúlyozni, hogy a képviselői jogosultságok gyakorlása – így az önálló képviselői indítványként benyújtott alkotmánymódosítás lehetősége – annak gyakorlati anomáliái ellenére sem nyilvánítható a demokratikus jogállam elvébe ütközőnek. Az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenség vizsgálata során döntő szempontként nem tudja figyelembe venni, hogy egy alkotmánymódosító javaslat esetleg „kellőképpen át nem gondolt” vagy, hogy a „széleskörű társadalmi legitimitás” szempontjából a „megfelelő egyeztetéseket mellőzték, az érdemi plenáris és bizottsági vitát nélkülözték”. Ezért a többségi határozat indokolásának ezekre a szigorú megállapításaira – amellett, hogy a hivatkozott esetek vonatkozásában a minősítést alátámasztó tények részletes ismertetésére nem is kerül sor – a határozat nem tudott érdemi következményt építeni. Mindezek alapján az a tény, hogy egy alkotmánymódosító javaslatot képviselői önálló indítványként nyújtanak be, nem érinti az ily módon elfogadott alkotmánymódosítás érvényességét, a támadott alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítványokat tehát az érvényességi kellekek vizsgálatát és meglétük megállapítását követően önmagában erre tekintettel – a megalkotás egyéb körülményeinek minősítése nélkül – el lehetett volna utasítani.

2. A többségi határozat indokolásának V. 2.4. pontja az Alkotmány módosítására irányuló törvények felülvizsgálhatóságának problémáját a hatalommegosztás rendszerében vizsgálja. Többek között ebből az alapállásból jut a határozat arra a következtetésre, hogy – egy demokratikus jogállamban nem lévén korlátozhatatlan hatalom –, nemcsak az Országgyűlés hatalmát nem szabad korlátok nélkül hagyni, hanem az Alkotmánybíróság sem terjesztheti ki hatáskörét az alkotmányozó akarata ellenére az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálatára.
- 2.1. Álláspontom szerint árnyalni kell a többségi határozat indokolásának azon megállapítását, amely szerint a hatalmi rendszernek az alkotmányozó hatalomhoz koncentrált „túlhatalma” a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének felborításához, a demokratikus jogállam súlyos sérelméhez vezetne. Az alkotmányozó hatalom ugyanis – az Alkotmányban meghatározott szervekhez képest – más jellegű hatalommal rendelkezik, amely képessé teszi arra, hogy a jogrendszer alapjait lerakja és az alkotmányos szervek hatalmát, hatáskörét megállapítsa. A hatalommegosztás logikája nem alkalmazható megfelelően ebben a tekintetben, mert azt sugallja, mintha az alkotmányozó hatalom, vagy az alkotmánymódosító hatalom a magyar jogrendszerben külön hatalmi ágként lenne jelen, amelynek az Alkotmánybíróság az ellensúlya. Ehhez képest az alkotmánymódosító hatalom olyan értelemben valóban megkülönböztethető, hogy az az alkotmányozó hatalom által alkotott alkotmány felhatalmazása és jogi keretei között marad. Az alkotmánymódosítás tehát nem kíván létrehozni egy új alkotmányt, hanem a régi folytatásaként jelenik meg. Véleményem szerint az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságának lényegi kérdése az, hogy az alkotmányozó hatalom milyen mértékben szab határt az alkotmánymódosító hatalom akaratának, illetve, hogy egyáltalán határt szab-e. Mindezt pedig megelőzi azon előkérdés, hogy elválasztható-e egymástól az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom. S ha mindezekre igenlő választ adunk, akkor is kérdés, hogy az Alkotmánybíróság – amely történetesen az Alkotmánnyal való összhang megítélésére létrehozott szerv – az alkotmánymódosítást milyen alapon ítéli meg.
- 2.2. A többségi határozat indokolásában foglaltaktól eltérően, az Alkotmány és az alkotmánymódosítás közötti esetleges kollíziót az alkotmány integritását szem előtt tartó értelmezési módszerrel tartom feloldhatónak. Ennek a szemléletnek a nyomai a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött – a többségi határozat indokolásában is idézett – párhuzamos indokolásban is megjelennek: „Ebben az értelmezésben az Alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot (...)” [ABH 1990, 88, 97-98.] Az Alkotmánybíróság a 23/1994. (IV. 29.) AB végzésében pedig a következőket állapította meg. „Ha valamely rendelkezés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.” [ABH 1994, 375, 376.]

Az előbbiekkal összhangban, álláspontom szerint az Alkotmány értelmezésénél az Alkotmányt a módosításait is magában foglalva, egészében kell vizsgálni, és értelmezésénél az Alkotmány egységes, zárt jellegét kell szem előtt tartani, annak érdekében, hogy az Alkotmány egyetlen rendelkezése se üresedjen ki tartalmilag, az Alkotmánybíróság határozatai pedig következetes, egymásba és egymásra épülő rendszert alkothassanak. Amikor az Alkotmánybíróság előtt alkotmányos szinten jelen lévő kollízió van, az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány egységéből kiindulva kell az ütközést feloldani, és az így nyert új értelmezést a már meglévő rendszerbe integrálni. Ebből is következik, hogy az alkotmányozó kifejezett rendelkezése ellenére nem törhető meg az Alkotmány homogenitása azzal, hogy implicite megváltoztathatatlan elvek levezetésével az Alkotmányon belül általános jelleggel eltérő szinteket különböztetünk meg.

Az Alkotmánybíróság előbbieken idézett határozatainak ilyen értelmezésével a jelen probléma kapcsán azt kell mondanunk, hogy az alkotmánymódosító hatalom által elfogadott módosítások mindaddig az „Alkotmány részévé válnak”, amíg azokat az Alkotmánybíróság képes az Alkotmány többi részével egységben értelmezni. A fentiek alapján tehát nem tudok egyetérteni a határozat azon megállapításával, amely szerint az „Alkotmánybíróságnak semmilyen lehetősége nincs arra, hogy az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése és más alkotmányi rendelkezések – így például az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállam, jogbiztonság vagy az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe foglalt, arányos közteherviselés követelményébe – ütközést értelmezéssel feloldja.” (V. 5.).

Az Alkotmánybíróságnak ezzel szemben éppen az a feladata, hogy az Alkotmányt a maga egészében és egységében szemlélve, az alkotmányi rendelkezések közötti kollíziót feloldja.

Megjegyzem továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Amt., valamint az Alkmód. által az Alkotmányba iktatott új 32/A. §-át, illetve 70/I. § (2) bekezdését azok hatályba lépése óta többször alkalmazta. Saját határozatainak alapjául szolgáló alkotmányi rendelkezések alkotmányosságának az Alkotmánybíróság által történő utólagos kétségbe vonása önmagában véve megmagyarázhatatlan ellentmondást hordoz.

- 2.3. Ugyancsak a hatalommegosztási szemléletből kiindulva állítja az indokolás, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő rendszert, amelynek kapcsán utal az „Alkotmánybíróságnak az alkotmányos jogok védelmére szolgáló hatáskörének, eszközeinek a szükségesség-arányosság elvének figyelembe vétele nélküli csökkentés[ére]”. (V.3.-V.4.)

Az alkotmánybírósági gyakorlat által az alapjogok korlátozása vonatkozásában, illetve még közelebről és különösen is az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban kimunkált teszthez [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138.] hasonló fogalmi rendszer nem alkalmazható automatikusan egy alkotmányos intézmény hatásköreinek a csökkentésével összefüggésben. Eddig az Alkotmánybíróság egyetlen ítéletében sem alkalmazta a hatalommegosztási sémában a szükségesség-arányosság tesztjét, és jelen esetben sem tartom megalapozottnak ezt az érvet, hiszen a határozat nem fejt ki ennek dogmatikai alapját, emellett azt sem tisztázza, hogy hol húzódna pontosan az a határ, amikor az egyensúly felborulna, és mi lenne ennek következménye.

Az alkotmánymódosító hatalom ilyen jellegű aktusát egyébként is minden esetben az Alkotmány többi részével egységben kell vizsgálni, szemügyre véve a többi intézmény alkotmányos rendszerben elfoglalt helyét, illetve azok viszonyát a vizsgált intézményhez. Mindazonáltal – ha tudományos szempontból helye is lehet ilyen elemzésnek – amennyiben az állami szervek hatalmában, hatáskörében történő változás az Alkotmány szintjén következik be, annyiban – a korábban kifejtett érvek alapján – az alkotmányossági felülvizsgálatra kifejezett hatáskör és mérce hiányában nem kerülhet sor.

3. A többségi határozat indokolásában jelentős szerepet kapott a nemzetközi jogra utalás, illetve a nemzetközi jogelvek belső jogra gyakorolt hatásának kérdése. Az indokolás V. 2.2. pontja szerint a *ius cogens* és nemzetközi szerződések alapján „a magyar Alkotmánynak vannak (...) megváltoztathatatlan részei”, illetve, hogy a *ius cogens* normái „együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell, hogy feleljen”.

Véleményem szerint itt ellentét feszül a határozat rendelkező része és indokolása, valamint indokolásának különböző részei között, de nincsenek összhangban ezek a megállapítások az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával sem.

A többségi határozat indokolásának ilyen súlyos és messzesemenő kijelentései mindenekelőtt részletesebb kifejtést igényeltek volna. Az az állítás, hogy az Alkotmánynak léteznek megváltoztathatatlan részei, felvetik a kérdést, hogy az Alkotmánybíróság ebből következően miért nem vizsgálta érdemben a támadott alkotmánymódosító rendelkezéseket. A *ius cogens* normáinak a nemzeti alkotmányokra vonatkozó kötelező jellege – az érdemi vizsgálat elvégzését követően – akár olyan súlyos következtetések levonását is szükségessé tehetnének volna, amelyekhez nem mérhető a többségi határozati indokolás vonatkozó részének tömörsége. Az indokolás az alkotmánymódosítások nemzetközi szerződésbe ütközésére vonatkozó indítványokat – indítványozói jogosultság és saját hatáskörének

hiányában – visszautasította, miközben ugyanitt kifejezi, hogy az Alkotmánybíróság „hatáskörének megléte vagy hiánya ebben az esetben is vita tárgyát képezheti”, és úgy fogalmaz, hogy erre tekintettel is „nem kíván hivatalból, ex officio eljárni”.

A belső jog és a nemzetközi jog viszonyával az Alkotmány 7. § (1) bekezdése vonatkozásában az 53/1993. (X. 13.) AB határozat foglalkozott részletesen:

„A 7. § (1) bekezdés első fordulata, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, azt mondja ki, hogy ezek az általánosan elismert szabályok külön (további) transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A transzformációt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtotta végre. Eszerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai nem az Alkotmány részei, hanem vállalt kötelezettségek. Az, hogy a vállalt és a transzformációt az Alkotmány tartalmazza, nem érinti az Alkotmány, a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiáját. (...)” (ABH 1993, 323, 327.)

Az Alkotmánybíróság tehát a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak a belső jog kötelező erejét az erre vonatkozó alkotmányi parancsból vezette le, a jelen határozat többségi indokolása pedig álláspontom szerint nem tartalmaz olyan érvelést, amely az idézett precedenstől való eltérést egyértelműen megalapozná.

Emellett a többségi határozat indokolása azt is állítja, hogy „az Alkotmánybíróság által nyújtott alapjogvédelem szintje semmiképpen sem lehet alacsonyabb, mint a nemzetközi jogvédelem szintje. A pacta sunt servanda elvéből következően tehát az Alkotmánybíróságnak akkor is követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot, az abban meghatározott alapjogvédelmi szintet, ha saját, megelőző, „precedens-határozataiból” ez kényszerűen nem következne.” Ez a megállapítás az Alkotmánybíróság gyakorlatát egyenesen alárendeli a strasbourgi precedenseknek, amelyek legelső helyen azt a kérdést vetik fel, hogy melyek is pontosan a ius cogens normái. Ha az Alkotmány 7. §-a által a nemzetközi jog elveit úgy jelenítjük meg az Alkotmányban, hogy a 7. § mögött kvázi egy külön nemzetközi jogi fejezet helyezkedik el – amelynek mindenkor meg kell felelnie az Alkotmány többi rendelkezésének –, akkor arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy az Alkotmány több, különböző szintű rendelkezésből áll. Ez pedig ellentétes lenne az Alkotmány integratív jellegét hangsúlyozó értelmezéssel, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatában nemcsak az Alkotmány különböző rendelkezései, hanem az Alkotmány és a nemzetközi jog vonatkozásában is megjelenik:

„Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése azt is jelenti, hogy a Magyar Köztársaság az Alkotmány rendelkezésénél fogva részt vesz a nemzetek közösségében; ez a részvétel tehát a belső jog részére alkotmányi parancs. Ebből következik, hogy az Alkotmányt és a belső jogot úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai valóban érvényesüljenek. (...) A 7. § (1) bekezdés második fordulata – a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangjának biztosítása – minden vállalt nemzetközi kötelezettségre vonatkozik, az általánosan elismert szabályokra is. Másrészt az összhangot az egész belső joggal biztosítani kell, az Alkotmánnyal is. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát az Alkotmány, a nemzetközi jogból származó szerződéssel, vagy közvetlenül az Alkotmánnyal vállalt kötelezettségek, valamint a belső jog összhangját követeli meg; az összhang biztosításában figyelemmel kell lenni mindegyikük sajátosságaira.” [53/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 323, 327.]

Még ha meg is tudta volna határozni a többségi határozat indokolása a ius cogens mibenlétét, az Alkotmány egységét akkor is sértette volna az Alkotmány által kötelező erejűnek rendelt nemzetközi jogi elveknek a belső jog szempontjából az Alkotmány fölé emelése.

4. Az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálatával, így a közjogi érvénytelenség vizsgálatával összefüggő hatásköre nem terjedhet ki az alkotmánymódosítások olyan jellegű eljárási körülményeinek minősítésére, amelyek alapvetően a megalkotás politikai megalapozottságára, célszerűségére vonatkoznak, sem pedig azok tudományos szempontú tartalmi kritikájára. Az Alkotmánybíróság az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Az alkotmányozó hatalom által létrehozott Alkotmányt a maga egészében és egységében hivatott védeni. Az alkotmánymódosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatának kérdése éppen ezért nem a hatalommegosztás szemszögéből vizsgálendő. Az Alkotmánybíróság a számára adott értelmező hatalom birtokában köteles arra törekedni, hogy az alkotmánymódosítás által az Alkotmány részévé tett rendelkezéseket az Alkotmány egészére figyelemmel az alkotmánybírósági joggyakorlatba integrálja.

Budapest, 2011. július 12.

Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró



A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye*

1. A többség szerint az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatára. Ugyanakkor elfogadja, hogy az Alkotmány módosításának közjogi érvénytelensége – eljárási érvényessége – vizsgálható. Ez következik abból, hogy a rendelkező rész 1. pontja szerint az alkotmánymódosítás közjogi érvénytelenségének megállapítására irányuló indítványokat elutasítja.  
Ez utóbbi megállapítással egyetértek.
2. Nem értek egyet viszont a többséggel abban, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az Alkotmány módosítása alkotmányellenességének vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság hatáskörének hiánya különböző érvekkel alapozható meg. Az egyik érvelés fogalmilag kizártnak tartja az Alkotmány részévé vált alkotmánymódosítás alkotmányellenességét, mivel az Alkotmány ex definitione nem lehet alkotmányellenes. A másik érvelés szerint az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének megállapítására az Alkotmánybíróságnak külön felhatalmazás nélkül nincs hatásköre. Ez utóbbi szerint lehetséges alkotmányellenes tartalmú alkotmánymódosítás, de az ilyen alkotmánymódosítás vizsgálatára az Alkotmánybíróság nem jogosult. Egy harmadik gondolatmenet azért zárja ki az alkotmány módosításának bírói vizsgálatát, mert nincs, esetleg nem is lehetséges, jogi mérce az alkotmánymódosítás tartalmának megítélésére. A három érvelés közül az Alkotmánybíróság eddigi – az 1260/B/1997. AB határozat szerint töretlen – gyakorlata (ABH, 1998, 816, 818.) az elsőt követte. A mostani határozat érvelése inkább a második változatnak felel meg, ennyiben tehát az Alkotmánybíróság eltér korábbi álláspontjától.
3. Magam egyik érveléssel sem értek egyet. Szerintem ugyanis az Alkotmány módosításának van az Alkotmányban található jogi korlátja, ezért van az alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak hatásköre. Ha az Alkotmány tartalmaz jogi mércét az alkotmány módosítására, akkor az Alkotmánybíróságnak van hatásköre a módosítás alkotmányellenességének vizsgálatára. Ennek oka, hogy az alkotmány módosítása az alkotmány által szabályozott hatáskör és eljárás. Az Alkotmány maga hatalmazza fel az alkotmány módosítását – azaz létesíti az alkotmánymódosító hatáskört –, ezért az alkotmánymódosítás az alkotmányon alapuló hatáskör. Különböztetve ezt a vizsgált alkotmánymódosító törvényt maga is megerősíti, amikor kimondja, hogy „az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva” módosítja az Alkotmányt. Mint minden alkotmányon alapuló hatáskörnek, ennek is vannak korlátai, akkor is, ha (mint az alkotmánymódosító törvény állítja) az Országgyűlés „alkotmányozó hatalmat” gyakorol, mivel ez a „hatalom” – hatáskör – az Alkotmányból származik.  
Az alkotmány módosításáról szóló normák tehát hatásköri normák, amelyek megengedik az alkotmány módosítását: felhatalmazást adnak, meghatározva a módosítás jogi korlátait és feltételeit. Az Alkotmány tehát alkotmányosan csak e felhatalmazás korlátai között módosítható. A meg nem engedett, felhatalmazást túllépő alkotmánymódosítás érvénytelen. Az alkotmánymódosítás eljárási szabályai a hatáskör gyakorlásának módját, így az érvényes döntés meghozatalának feltételeit határozzák meg; e szabályok megsértése – ahogyan a többség is elfogadja – közjogi érvénytelenséggel jár. A felhatalmazás (anyaghatásköri) szabályai megengedik az Alkotmány módosítását. Ez Alkotmányon alapuló felhatalmazás, amelynek tartalmi korlátai az Alkotmányban találhatóak. Ezek alapján eldönthető, mikor lépte túl az alkotmánymódosító hatáskör gyakorlója az Alkotmányban kapott felhatalmazást.  
Miközben a határozat joggal állapítja meg az Alkotmánybíróság gyakorlatának töretlenségét az alkotmánymódosítás alkotmányellenessége kérdésében, elmondható, hogy az ellenkező felfogás alapelve is felfedezhető más határozatokban. Az Alkotmány kötelező népszavazással való módosításáról szóló 25/1999. (VII. 7.) AB határozatban éppen azt fejtette ki, hogy az Alkotmány saját módosítását kizárólag önmaga szabályozza. A következőt mondta e határozatában az Alkotmánybíróság: „az Alkotmány (...) csak az Alkotmány rendszerén belül, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által, az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható” (ABH 1999, 261.). Ebből a premisszából pedig, más érvekkel együtt, az alkotmánymódosítás alkotmányellenessége vizsgálatának megengedettsége következik.

4. Az Alkotmány bizonyos tartalmú alkotmánymódosításokra nem ad felhatalmazást, így az Alkotmány módosításának vannak alkotmányos korlátai. Azt is mondhatjuk, hogy az Alkotmány egyes normái jogilag az Alkotmány alapján megváltoztathatatlanok. Ezek közül a legfontosabb az Alkotmány 8. § (1) bekezdése, amely szerint „A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait”.

Az Alkotmány itt több lényeges dolgot állít, amelyek együtt vezetnek arra, hogy ez a rendelkezés az Alkotmány megváltoztathatatlan normája. Az Alkotmány előbb idézett normájának három fő eleme van. Az egyik az „ember (...) alapvető jogai”, amelyről az Alkotmány szól. A másik, hogy ezek a jogok „elidegeníthetetlenek és sérthetetlenek”; végül a harmadik vizsgálendő elem az, hogy az Alkotmány („a Magyar Köztársaság”) az előző két elemet „elismeri”.

Az alapvető emberi jogok terminus jelentése nagyjából azonos az alkotmányos alapjogok összességével. Kétségtelenül, tehát különbség alapjogok és emberi jogok, sőt emberi jogok és szociális jogok között. Ez a kérdés fontos lehet egy alkotmánymódosítás alkotmányellenessége megítélésében, itt azonban elég annyi, hogy az emberi jogok minden lényegesebb alapjoggal azonosak. Az alapvető emberi jogok az Alkotmány szerint „elidegeníthetetlenek és sérthetetlenek”. Ez a kifejezés az emberi jogok filozófiájából ered, pozitív alkotmányjogi jelentése az emberi jogok (az alapjogok lényeges része) érvényességének jellegére utal. Az „elidegeníthetlenség” fogalmának alkalmazása az Alkotmányban azt jelenti, hogy az alapvető jogok (mint „emberi jogok”) alkotmánymódosítással sem korlátozhatók. A „sérthetlenség” elemzése is hasonló eredményre vezet. Ha az emberi jogok sérthetetlenek, akkor megsértésük alkotmánymódosítással sem megengedett. Az alapjogokat korlátozó alkotmánymódosító törvény az alapvető emberi jogok sérthetlenségével ellentétes, és így az alkotmányos felhatalmazás túllépése miatt alkotmányellenes. Az alapvető jogok sérthetlenségéből és elidegeníthetlenségéből következik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének alapvető szabálya, amely szerint „alapvető jog lényeges tartalmát” törvény – alkotmánymódosító törvény – sem korlátozhatja.

Még fontosabb talán, hogy az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaság „elismeri” az alapvető emberi jogokat. Ebből arra következtethetünk, hogy az Alkotmány szerint az emberi jogok nem a pozitív jog termékei: a pozitív jog nem teremti őket, hanem csak elismeri. Az elismerés fogalmának elemzése is hasonló eredményre vezet. Az elismerő (az elismerés alanya, azaz: aki elismer) és az elismerés aktusa maga nem változtat az elismerés tárgyán: azt ismeri el, ami már „ott van”, csak az elismerő (az Alkotmány) és az elismert (az emberi jogok) közötti kapcsolaton változtat. Az Alkotmány ezzel világossá teszi, hogy az emberi jogok – tehát nem minden alkotmányos jog, csak azok, amelyek egyben emberi jogok is – nem az alkotmányozótól erednek. Alkotmányos joggá tételük nem alakítja át a tartalmukat, sem pedig eredeti státusukat. Csak az ekként elismert normák státusa változott a magyar jogrendszerben: a magyar alkotmány normái is lettek. Itt azonban, az alkotmány szerint, kettős státusuk van: egyrészt továbbra is az alkotmánytól függetlenül érvényes normák; másrészt az alkotmány normái. Az alkotmánytól való függetlenségük abban áll, hogy az alkotmány szerint érvényességük nem az alkotmányon alapul: az alkotmány átveszi az önmagától függetlenül érvényesnek elismert normákat. Arról hallgat az alkotmány, hogy min alapszanak az „ember elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogai”; annyi azonban világos, hogy az Alkotmány szerint az alkotmánytól független, és egy bizonyos értelemben felette álló forrásból származnak. Ha az emberi jogok érvényessége független az alkotmánytól, ebből az is következik, hogy az alkotmány – saját rendelkezése szerint – nem szüntetheti meg ezek érvényességét. Úgy tűnhet, hogy az alkotmány önellentmondó normát tartalmaz: egy pozitív jogi norma, az alkotmány, nyilvánít bizonyos az alkotmányban is található normákat nem-pozitív jognak. A pozitív jog „feletti” kifejezés a pozitív jognál erősebb hierarchikus pozíciójú normát jelent. Ez kétségtelen, ha megfontoljuk, hogy az alkotmánytól független érvényességű norma csak olyan norma lehet, amelyet az alkotmány nem változtathat meg, vagy nem képes (saját felfogása szerint) megváltoztatni.

Az Alkotmány e rendelkezésének értelmezéséhez nem kell elfogadni semmilyen természetjog-tant, illetve a természetjog létezését. Elegendő annyi, hogy az emberi jogok pozitív jog feletti mivoltát az Alkotmány maga állítja, ami a pozitív jogi szabályként azt jelenti, hogy alkotmányjogilag megváltoztathatatlanok minősíti őket. A megváltoztathatatlanosság pedig azonos az emberi jogokat sértő alkotmánymódosítás tilalmával, mivel a megváltoztathatatlanosság másként nem biztosítható. Ha a pozitív jog önmaga feletti normáról beszél, akkor (legalább úgy tűnhet) ellentmondás van az alkotmány két rendelkezése között. Az egyik kijelenti, hogy az alkotmány a legmagasabb státusú norma a jogrendszerben (77. §), a másik alkotmányos szabály szerint mégis van a legmagasabbnál is magasabb norma; akkor viszont mégsem az alkotmány (éppen az alkotmány szerint) a legmagasabb norma a pozitív jogban. Miképpen magyarázható és érthető ez a pozitív jogrendszer álláspontjáról? A válasz erre a jogos kérdésre a következő lehet. Az alkotmány kijelentése (normája), hogy van nála magasabb norma – az elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogokat biztosító normák – az alkotmány önuraló normája. A norma eddigi elemzése alapján azt mondhatjuk, hogy az „elidegeníthetlenség és sérthetlenség” az emberi jogokról szóló

normák lényegének megváltoztathatatlanságát jelenti. Az ilyen normák tehát a pozitív alkotmányjog részei, de abban olyan normák, amelyekben alkotmánymódosítással változtatni érvényesen nem lehet. Minden, a jogrendszer részét képező, jogi alkotmány szükségképpen tartalmaz önutaló normákat, ezek között szükségképpen a saját módosítását szabályozó normákat. Ilyen norma az alkotmánymódosítás tartalmát korlátozó norma is.

5. Az Alkotmány megváltoztathatatlan tartalmának másik forrása az Alkotmány preambuluma, az 1989. évi XXXII. törvénnyel beiktatott „Bevezetője”. Eszerint az Országgyűlés az Alkotmányt egy bizonyos – tehát nem tetszőleges – átmenet érdekében alkotta meg. Ennek alapján lehet érvelni amellett, hogy az Alkotmány valóban átmeneti – bár inkább előkészületi – alkotmány. A preambulumban meghatározza, milyen alkotmányos állapotba való átmenet érdekében „állapítja meg az Alkotmány szövegét”.

Az 1989-es alkotmánnyal létrehozott (illetve létrehozni kívánt) alkotmányos állapotot a preambulumban négy fogalommal határozza meg: többpártrendszer, jogállam, parlamentáris demokrácia, szociális piacgazdaság. Mind a négy alapvető alkotmányos tulajdonságot számos alkotmányjogi szabály részletezi (talán nem is lehet pontosan megmondani, mennyi). Ezek a létrehozott és fenntartandó alkotmányos berendezkedés alapjait határozzák meg. Ha az Alkotmány átmenetiségét komolyan vesszük, világos, hogy az átmenet idején az Alkotmány módosítása nem korlátozhatja a többpártrendszer, a jogállam, a parlamentáris demokrácia és a szociális piacgazdaság alkotmányos biztosítékait. Ha így lenne, éppen az Alkotmány fő céljával, az átmenet megvalósításával kerülne szembe. Ha pedig már elért állapotnak tekintjük, akkor is ugyanez a helyzet, hiszen nem képzelhető el, hogy az Alkotmány a megvalósult átmenet visszavételét megengedhetőnek tartaná. A preambulumban ezért benne foglaltatik az alkotmánymódosítás tartalmi korlátja: a négy alapvető értékkel ellentétes alkotmánymódosítás alkotmányellenes, akár azért, mert az Alkotmány átmeneti, akár azért, mert nem az.

Az előbbiek nem jelentik azt, hogy a négy alapértéket megvalósító, vagy ezekkel szoros kapcsolatban álló alkotmány-normák teljes egészükben megváltoztathatatlanok lennének. Az alkotmánymódosítás alkotmányos korlátozása nem a négy alkotmányos-politikai alapérték megvalósításának módjára vonatkozik, hanem a fennmaradására.

6. Ezek szerint kimondható, hogy az Alkotmányban vannak az alkotmánymódosítást korlátozó normák. Ezek alapján pedig az Alkotmánybíróságnak van hatásköre – és jogi mércéje – minden alkotmánymódosítás alkotmányellenességének vizsgálatára. Így az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna a 2010. évi CIX. és CXX. alkotmánymódosító törvény alkotmányellenességét.

Más kérdés, milyen eredményre vezetett volna az el nem végzett vizsgálat. Annyi biztosan kimondható, hogy az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi hatáskörének korlátozása, amiről az indítványokban elsősorban szó van, prima facie az emberi jogok korlátozása is, hiszen ennek következtében a törvényhozó esetleges alapjog-korlátozásával szemben az Alkotmány nem biztosít jogvédelmet. Ennek alapján az Alkotmánybíróság eljuthatott volna az alkotmánymódosító törvények alkotmányellenességének megállapításáig.

Budapest, 2011. július 12.

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

*Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye*

- I. 1. Egyetértek a határozat rendelkező része 1. és 2. pontjában foglaltakkal.  
2. Nem értek egyet a határozat rendelkező része 3., 4. és 5. pontjában foglaltakkal.

II. Előkérdések-premisszák

Álláspontom megalapozásához nélkülözhetetlennek tartom az alábbiak kiemelését.

1. Különvéleményem alapja az, hogy elfogadom azt az indítványozói álláspontot, amely szerint az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat el kell határolni egymástól. Minthogy pedig ezt tekintem a meghatározó kiindulási pontnak, ezért részletesebben idézem az egyik indítvány idevonatkozó részét.

„Az érintkezési pont mindig az új alkotmány hatályba lépésének időpontja, amikor a pouvoir constituant [i.e.: az alkotmányozó hatalom] a feladatát elvégezte. A pouvoir constituant nem az alkotmányhoz kötött, hanem

alkotmányteremtő hatalom. Ezzel szemben a konstituált államhatalmak (mint az alkotmánymódosító, a törvényhozó, a végrehajtó, az igazságszolgáltató, az államfői stb. hatalom) számára nemcsak az alkotmány elsőbbsége érvényes, hanem az alaptörvény fenntartása is. Ez utóbbiak úgy gyakorolhatók alkotmányos módon, ahogy azt az alkotmány meghatározza. Az alkotmánymódosító hatalom (a „pouvoir constituant institué”), amelyik az alkotmány megváltoztatására hivatott, konstituált hatalom, vagyis az alkotmány által létrehozott, abból levezetett, általa szabályozott és intézményesített hatalom. Az alkotmánymódosító hatalom gyakorlására ugyanis az alkotmányozó hatalom által már elfogadott alaptörvény ad szabályozást, amit az alkotmánymódosító hatalomnak is tiszteletben kell tartania: e hatalom csak az alaptörvény előírásai szerint gyakorolható, az abban rögzített tartalmi és eljárási szabályok betartásával. A hatályos Alkotmány jelentős hiányossága, hogy nem határozza meg az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom szerkezetét, nem tartalmaz részletes eljárási garanciákat a módosítással kapcsolatban. Éppen ezért, az alkotmány értelmezését erga omnes hatállyal végző Alkotmánybíróság lehet kizárólag jogosult arra, hogy e fogalmakat dogmatikai szempontból tisztázza, és a különbségüket, valamint az ebből fakadó következményeket érvényesítse. Az alkotmányértelmezésnek meg kell tudnia határozni azokat a sarokpontokat, amikre a demokratikus jogállam épül; ehhez viszont segítséget ad nemcsak az Alkotmány szövege [pl. 2. § (1) bek.(ezdése), 8. §-a], hanem az eddigi – ugyancsak alkotmánykötött – alkotmánybírói alkotmányértelmezés is. Az alkotmánymódosító hatalom tehát nem korlátlan. Az alkotmánymódosító hatalom kötve van az alkotmányhoz, jóllehet – ha a kötöttségeket betartja – jogosult az alaptörvény megváltoztatására, ami a változó társadalmi viszonyokra tekintettel az alkotmány normativitásának fenntartása érdekében feltétlenül indokolt is. Az alkotmánymódosító hatalom – mint konstituált hatalom – azonban csak az alkotmány szerint tevékenykedhet, mert az alkotmány alatt áll. Az alkotmányok általában kifejezetten a törvényhozó szervekre ruházzák azt a jogot, hogy sajátos eljárásban és különösen minősített többséggel határozzanak az alkotmánymódosításról vagy az alkotmány-kiegészítésről. Figyelemmel az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom között fennálló különbségekre, illetve az alkotmánymódosító hatalom konstituált, azaz „létrehozott” jellegére, nem zárható ki az, hogy a korlátok betartása felett minden esetben az a szerv őrködjön, amely egyébként az alkotmány védelmére hivatott. Megjegyzem, hogy a parlament hatalomgyakorlásának korlátozott voltára történő utalás nem ismeretlen az Alkotmánybíróság gyakorlatában. »A képviselői hatalomgyakorlást megtestesítő Országgyűlés által gyakorolt államhatalom nem korlátlan hatalom, a parlament csak az Alkotmány keretei között tevékenykedhet, hatalmának korlátait az Alkotmány rendelkezései meghatározzák.« [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 36.]

Teljes meggyőződéssel osztom az idézett indítvány alábbi argumentációját is: „[a] Magyar Köztársaság jelenlegi Alkotmánybíróságának is vállalnia kell e szerepfelfogást, mert a tét a jogállamiság és a nemzet/állam alkotmányos életének folytonossága. A hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának elve szempontjából nem aggályos, ha a konstituált alkotmánymódosító hatalom megnyilvánulásait a testület normakontroll alá vonja. Ennek vizsgálati mércéje a köztársasági Alkotmány »lényeges magja« (amely nem azonos az ún. magalkotmány-elmélettel) lehet, amelyet az Alkotmányban foglalt kiemelkedő alapelvek körvonalaznak.”

Ezen a dogmatikai alapon nyugszik a jelen különvélemény, ezek azok az elvi-elméleti tézisek, amelyek egy átfogó – rendszerszemléletű – alkotmánybírói vizsgálatot a többségi határozatban is lehetővé tettek volna.

2. Határozott álláspontom, hogy nem engedhető meg a már elért alkotmányosság (e körben is eminensen, de nem kizárólagosan a jogállam és az emberi jogok, valamint az általános, titkos és egyenlő választójogra vonatkozó hatályos rendelkezések) védelmi szintjének a csökkentése.

Különösen pedig nem mindenféle alkotmányos indok nélkül: nem lehet alkotmányos indok az ún. „gazdasági szükséghelyzet” sem, ami egyébként sincs tételezve az Alkotmányban. Ha a környezetvédelem (az egészséges környezethez való jog: Alkotmány 18. §) területén – helyesen – felállítottuk a „már elért szint védelmének” a követelményét, akkor – akár a kevesebbről a többre való következtetés klasszikus logikai argumentumának segítségével – bizonyosan felállíthatjuk ezt a követelményt az implicit örökkévalósági klauzulákra: így az alkotmányos demokrácia legfőbb intézményére a jogállamra, az emberi jogok elért védelmi szintjére, valamint a legfontosabb választójogi szabályokra, sőt, az alkotmánytörténeti vívmányként is értékelhető ellenállási jogra és a hatalom erőszakos megszerzésének, birtoklásának és gyakorlásának a tilalmára is.

Az a véleményem, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésébe foglalt általános alkotmányvédelmi szerepköre nem passzív, hanem aktív alkotmányvédő szerepkört jelent. Azaz nem nézheti tétlenül a már elért alkotmányossági-jogállami szint valójában napi politikai célokból történő nyilvánvaló erodálását. Ha ezt tenné, az a hatékony magyar alkotmánybíráskodás végét jelentené. Hogyan lenne összeegyeztethető az alkotmányos berendezkedéssel, ha például – ad absurdum – akként rendelkezne egy alkotmánymódosító törvény, hogy a jövőben Magyarország rabszolgatartó „köztársaság” lesz? Egy alkotmánymódosító törvény hozzányúlhatna-e akár ezzel

a tartalommal is az Európa Tanácsban és az Európai Unióban eddig érinthetetlen magnak számító emberi jogi katalógushoz, valamint a magyar Alkotmány preambulumban (v. ö. a különvélemény II. 5. pontjában említett korábbi nepáli legfelső bírósági gyakorlattal) is tételesen felsorolt „demokrácia” és „jogállam” parancsához? Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem nézheti tétlenül, hogy a jogállam formális eljárásainak betartásával épüljön le a jogállamiság eddig kiépített intézményrendszere (erről bővebben lásd: Sajó András: Önvédő jogállam. Fundamentum 2002. 3-4. szám. 55 és köv. o. <http://157.181.181.13/dokuk/02-34-04.pdf>).

Az egyik leglényegesebb elvi kérdés az ügyben az, hogy mely rendelkezések adják az Alkotmány alapvető struktúráját, lényegi magját. Az Alkotmány lényeges magja körébe azok az alapvető normák tartoznak, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek több, Magyarországot is kötelező nemzetközi okmányban, valamint az Európai Unió és az Európa Tanács dokumentumaiban, illetve e szervek bíróságainak a döntéseiben.

Ez az értelmezés levezethető az alapjogok hierarchiáját megállapító, valamint az Alkotmány értékrendjét megállapító alkotmánybírói gyakorlatból is [pl. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297-317.; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 170-171; 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620, 636.]. Ahogyan említettem, a hatályos magyar Alkotmány szövegében ide tartoznak a jogállamot, az emberi jogok elért védelmi szintjét, valamint a legfontosabb választójogi elveket, továbbá a hatalom erőszakos megszerzését, gyakorlását, illetőleg kizárólagos birtoklására való törekvést, valamint ennek az elvnek az alapvető oldalát, az ellenállási jogot (ius resistendi) szabályozó normák. [v. ö. Alkotmány 2. § (1) és (3) bekezdése; 8. §; 70. § (1)–(4) bekezdései]. E rendelkezések az alkotmánybíráskodás értelmező tevékenysége nyomán élő jelentéstartalmukkal képezik az Alkotmány lényeges magját, mondhatjuk: implicit örökkévalósági klauzuláit. A hatályos Alkotmány preambulumban megjelenő kritériumok szintén orientációt jelentenek a „lényeges mag” feltáráshoz. A preambulumban foglalt célokkal és követelményekkel ellentétesen sem módosítható ugyanis az Alkotmány, illetőleg ez csak annak vállalásával tehető meg, hogy a magyar Alkotmány többé nem lesz kompatibilis az európai Alkotmányokkal. Különösen kiemelendő e körben a jogállamba való békés átmenet, amely – ahogyan azt az Alkotmánybíróság a később általam idézendő 11/1992. (III. 5.) AB határozatában leszögezte – a kilencvenes évek elejére megvalósult. Előrebocsátom, hogy – nézetem szerint – minden, a jogállamiság elért szintjével ellentétes alkotmánymódosítás tartalmilag alkotmánysértő.

A fentiekből adódóan az Alkotmány lényeges magját, implicit örökkévalósági klauzuláit, vagyis az köztársasági alaptörvény alapvető értékrendjét sértő alkotmánymódosítás alkotmányellenessége – álláspontom szerint – vizsgálható, amelyhez a meghatározó alkotmányi „értékek” (vagyis a felsorolt alkotmányi alapelvek, alapjogok és tilalmak) mércét is adnak. Van tehát az Alkotmányban mérce, amelynek alkalmazására hatásköre is van az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése teremti meg ehhez az alapot, amely szerint: „Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.” E rendelkezés nem sorolja a kivételek közé az alkotmánymódosító törvényeket sem: nyilvánvaló, ha ez lett volna az alkotmányozó hatalom célja, akkor ezt megtette volna. Nincs tehát expressis verbis kiemelve ez a tárgykör az Alkotmánybíróság általános alkotmányvédelmi hatásköréből.

Erre tekintettel mondhatta ki például az egyik határozatában, hogy „egy nemzetközi szerződés megkötésével, illetőleg kihirdetésével az Országgyűlés nem tehet burkolt alkotmánymódosítást” [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 234.]. Ha ez mégis előfordulna, megállapíthatná-e (kimondhatná-e) az alkotmányellenességet az Alkotmánybíróság? Ha igen, vajon nem az alkotmánymódosításra irányuló jogalkotói akarat felől döntene-e? Alighanem arról. Ki másnak szánta volna ugyanis az említett (megállapító-) határozat meghozatalának hatáskörét az Alkotmánybíróság? Mindenesetre az a véleményem: az a tény, hogy az Alkotmány 19. § (3) bekezdése az Országgyűlés hatáskörébe utalja az Alkotmány elfogadását és módosítását, nem jelenti egyben azt is, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító törvényt semmilyen körülmények között sem vizsgálhatja.

3. „A hatalmi ágak elválasztásának [pontosabban a hatalommegosztás] elve (...) nem pusztán annyit jelent, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másik jogosítványait, hanem azt is jelenti: a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs, s ennek érdekében bizonyos hatalmi ágak szükségképpen korlátozzák más hatalmi ágak jogosítványait.

Az Alkotmánybíróság például – az Alkotmány 31/A. §-ának (5) és (6) bekezdésében, továbbá IV. fejezetében meghatározott jogosítványai révén – mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom, továbbá a köztársasági elnök és az önkormányzatok közhatalmi jogosítványainak korlátjaként jelenik meg. (...) A jogállam fogalmához ugyanis nem csupán a jogállami intézményrendszer formális kiépítése, hanem annak normális működtetése (...) is hozzátartozik.” [28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 142, 143.] A tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb



kritériuma, a hatalommegosztás elve magában foglalja azt a követelményt is, hogy „nincsen az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, s egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványát. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben.” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB határozat, ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 397, 403.] Ez az amerikai alkotmányjogi doktrínából ismert fékek és egyensúlyok elvének európai tükörképe.

Mindezekből az is következik, hogy a fékek és egyensúlyok kialakult rendjét – következmények nélkül – egyetlen hatalmi ág (vagy tényező) sem boríthatja fel, s ez alól az Országgyűlés sem képez kivételt. Védelmet élvez ezért az Alkotmánybíróság hatásköre is: „A magyar közjogi berendezkedés egyik alapja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamiság elve. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék (...) Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság – közjogi helyzetéből fakadó – alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből, azaz az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403.] „(...) [H]atásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját.” [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.]

Az iménti fejtegetéseknek mintegy konklúzióját adja a többségi határozat: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítése egy ponton felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, de akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.” Álláspontom szerint ez be is következett az Alkotmánybíróság hatáskörének jelentős szűkítésével.

4. Az Alkotmány olyan instrumentum, amely a jogrend legmagasabb szintű szabályrendszere, annak elvei, intézményei és szabályai koherens rendszert alkotnak. A koherens (ellentmondásmentes) belső rendszer megteremtésének igénye az Alkotmánybíróság értelmező tevékenysége során is megjelenik.

Ahogy arra a I. és II. kilencvennyolc százalékos különadóról szóló döntésekhez fűzött párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben rámutattam (lásd e különvélemény V. pontját) az eddigi gyakorlat alapján „[a]z Alkotmánybíróság az Alkotmányt nemcsak a kifejezetten erre irányuló eljárásban, hanem a jogszabályok alkotmányosságát vizsgáló minden eljárásban értelmezi. Az Alkotmány egyes rendelkezéseinek értelme így az újabb és újabb értelmezések során bontakozik ki, amelyekben az Alkotmánybíróság mind a konkrét ügy sajátosságára, mind saját korábbi értelmezéseire tekintettel van. Az egyes értelmezésekből kialakuló tételeket – mint például a pozitív diszkrimináció feltételeit vagy az alapjog-korlátozás határait – alkalmazásuk során tovább értelmezi és formálja az Alkotmánybíróság. Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. (...) A későbbi értelmezésnek figyelemmel kell lennie a korábbi – kötelező – értelmezésre, felhasználhatja annak megállapításait, de következtetéseit az Alkotmányból kell levezetnie, és nem épülhet kizárólag a korábbi értelmező határozatra.” [36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 210–211.]

Egy másik, ugyancsak az eddigi gyakorlatot összegző döntés alapján: „[a] pluralista társadalom lényegéhez tartozik, hogy a jogok többféle értéktartalommal is érvényesíthetők úgy, hogy közben a jogok egész alkotmányos rendszere koherens és működőképes marad. Az Alkotmánybíróságnak határesetekben és össze nem férő koncepciók ütközésekor kell beavatkoznia, azt a vonalat meghúznia, amelyen túl egy adott tartalmi értelmezés már az alkotmányos jogok rendszerével nem hozható összhangba. Az Alkotmánybíróság ebben az értelmezésben nem az Alkotmány feltételezett általános értékrendjéből indul ki, hanem az egyes alapjogokból kibontható értéktartalmakat fejt ki. Az egyes alapjogok értelmezésekor széles, összehasonlítható nemzetközi tényanyag és elméleti vélemény áll rendelkezésre ahhoz, hogy ne kelljen közvetlenül ideologikus vagy politikai érvekhez folyamodni. Az ilyen módszerű alkotmányértelmezést a formális garanciák hangsúlyozása az ideológiák közvetlen érvényesítésével szemben, az egyes jogok értéktartalmának kibontása pedig a pozitívizmussal való visszaéléssel szemben védi.” [21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 83.] (...)

Több döntésében azt is hangsúlyozta a testület, hogy „[a]z Alkotmánybíróság minden érdemi határozatában – explicit vagy implicit módon – szükségképpen értelmezi az Alkotmányt (...) A testület tevékenysége kezdeteitől kiemeli az

alkotmány értelmezés során tett elvi megállapításait. A gyakorlatban előfordul, hogy az Abtv. 1. § g) pontja szerinti absztrakt alkotmányértelmezésen túl a többi hatáskörben szükségképpen megjelenő alkotmányértelmezések végkövetkeztetéseit is tartalmazza a határozat rendelkező része, ha az a jogalkotóra, illetve a jogalkalmazókra vonatkozó kötelezettségek miatt indokolt. A rendelkező részbe foglalt alkotmányértelmező megállapítások tartalmazhatnak az adott ügytől elvonatkoztatott elvi tételeket [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1994, 48.; 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342.; 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 252.]”.

Ezen túlmenően az is levezethető az eddigi határozataiból, hogy az alkotmánybírói alkotmányértelmezések is tartalmazhatják a vizsgált jogintézmény alkotmányellenességének általános, „örökérvényű” megfogalmazását [először: 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88.; 15/1991. (IV. 13.) AB határozat, ABH 1991, 40.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 664-665.]

Számomra nyilvánvalónak látszik, hogy a rendelkező részbe foglalt alkotmányértelmező megállapítás tartalmazhat a konkrét ügytől elvonatkoztatott olyan elvi tételt is, amely – tartalma szerint – éppen, hogy egy új alkotmánymódosító rendelkezés inkoherens jellegére mutat rá. Valójában itt arról van szó, hogy az adott esetben az Országgyűlés olyan (alkotmánymódosító) törvényt alkotott, amely ellentétes az Alkotmánnyal. Erre nézve pedig egyértelmű az Alkotmánybírói álláspontja: „[a]z Országgyűlés jogosult törvényt alkotni minden jogi szabályozást igénylő társadalmi viszony rendezésére, jogalkotó hatáskörének egyetlen korlátja van, nevezetesen az, hogy az Országgyűlés által hozott törvény nem lehet ellentétes az Alkotmánnyal.” [46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 571-572.] Az Alkotmány – látszólag – hallgat e kérdéstről, azonban az implicit örökkévalósági klauzula létéből következően, továbbá abból az okból, hogy nincs expressis verbis kivéve az alkotmánymódosító törvény sem a felülvizsgálható törvények közül, megállapítható ezen a téren is az Alkotmánybírói nem csak formai, hanem érdemi felülvizsgálati hatásköre is.

Erről az alapról vizsgálódva alighanem megalapozottan hangsúlyozhatjuk, hogy a tiltott visszaható hatálynak az alkotmánymódosító törvény általi beemelése az Alkotmányba [70/I. § (2) bekezdés] súlyos koherenciazavart, belső ellentmondást idéz elő, megbontja az Alkotmány belső, eddig ellentmondásmentes rendszerét, hiszen az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a 70/I. § (2) bekezdése nem kivétel-, hanem az alkotmányon belüli „kollíziót” megteremtő szabály. Nem teljesül tehát az a korábban többször is felállított követelmény, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek világos, egységes, áttekinthető rendszert kell képezniük. A dilemma adott: az Alkotmánybírói vagy az eddigi (a visszaható hatályról húsz éven keresztül vallott) álláspontjánál marad, vagy meghajol a nyilvánvalóan jogállamot lebontó új rendelkezés előtt, s ezzel maga is hozzájárul a jogállam eróziójához, ha nem éppen csendes eltűnéséhez. Ez itt az alkotmányértelmezés és az alkotmánybíráskodás tétje.

5. Kétségtől igaz, hogy az Alkotmánybírói – adott tárgyban – mind ez ideig hozott határozataiban, végzéseiben tartózkodott attól, hogy egy-egy alkotmánymódosítás alkotmányosságáról tartalmilag állást foglaljon. Álláspontom szerint azonban ezek a döntések a most elbírált ügyben nem lehetnek meghatározó jelentőségű precedensek.

Mindenekelőtt – egyetértve a többségi határozattal – magam is hangsúlyozom: a magyar alkotmánybíráskodással több hasonlóságot mutató európai és más külföldi államok alkotmánybírói közül jó néhány – kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányában is – elvégzi az alkotmánymódosítások formai és tartalmi szempontú alkotmányossági felülvizsgálatát. Messze nem lett volna tehát példa nélküli, ha a jelen ügyben a magyar Alkotmánybírói elemelkedett volna a konkrét alkotmányossági kérdés kereteiből, és általánosabb jog- és alkotmányelméleti alapról közelítette volna meg ezt – az egyik indítványozó által is – „nehéz ügynek” minősített problémát.

Ehhez a többségi határozat egyes részei is jó kiindulópontok lehetettek volna: „Az alkotmánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, széles körű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen beépülése szempontjából.”

Mindezek hangsúlyozása mellett és ellenére is azon az álláspontom van a többségi határozat, hogy „az alkotmánybírói általában tartózkodnak attól, hogy saját maguk állapítsák meg önmaguk számára az alkotmány-felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört.” Nézetem szerint azonban a külföldi és a hazai szituáció messze nem hasonlítható össze: a külföldi és a hazai alkotmányos sérelmek ugyanis súlyukban lényegesen eltérők. Míg másutt általában egy-egy elszigetelt alkotmánymódosítási aktus (szabályozási megoldás) vezetett el az alkotmánymódosítást eredményező törvény felülvizsgálatának a felvetéséhez (lásd az osztrák vagy cseh példát), addig nálunk szinte rendszert alkotnak azok – az alkotmánymódosítási vagy törvényi formát öltő – kormányzati elképzelések, amelyek jó

néhány esetben a jogállam, a jogállamiság és az alapvető jogok védelmének húsz éven keresztül folyamatosan és szisztematikusan kiépített pilléreit ingatják meg.

Mindez lényegesen felértékeli a magyar Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepkörét, nemkülönben aktívabb szerepvállalását is indokoltta teszi. A többségi határozat szerint „ha az Alkotmánybíróság önmaga terjesztené ki hatáskörét az Alkotmány/Alaptörvény vagy az Alkotmányt módosító törvények alkotmányossági felülvizsgálatára, az olyan hatalomkoncentrációt és hatalmi túlerőt jelentene, amely szintén felborítaná a kialakult hatalmi egyensúlyok, korlátok és hatalmi autonómiák demokratikus rendszerét (...)”. Úgy gondolom, ez sehol sem következett be azokban az országokban, ahol az Alkotmánybíróság – kifejezett alkotmányi felhatalmazás nélkül is – véleményt formált egy-egy alkotmánymódosításról akár formai, akár tartalmi nézőpontból. (Pl. Ausztria: [http://wn.com/Round\\_Table\\_Unconstitutional\\_Constitutional\\_Amendments\\_Opening\\_Session\\_part\\_I](http://wn.com/Round_Table_Unconstitutional_Constitutional_Amendments_Opening_Session_part_I) Csehország: <http://www.usoud.cz/view/pl-27-09>; India: <http://www.legalserviceindia.com/article/I33-Constitutionality-of-a-Constitutional-Amendment.html>; lásd még e tárgykörben: Working a Democratic Constitution: A History of the Indian Experience. Oxford University Press, USA, 2003.; Izrael: [http://wn.com/Round\\_Table\\_Unconstitutional\\_Constitutional\\_Amendments\\_Opening\\_Session\\_part\\_I](http://wn.com/Round_Table_Unconstitutional_Constitutional_Amendments_Opening_Session_part_I); korábban Nepálban: <http://www.auilr.org/pdf/11/11-1-2.pdf>); Olaszországban az alkotmánymódosító törvényekkel azonos rangú alkotmányerejű törvényekre: [http://www.jus.unitn.it/download/gestione/fulvio.cortese/20101209\\_2054Ccost\\_1146\\_1988.pdf](http://www.jus.unitn.it/download/gestione/fulvio.cortese/20101209_2054Ccost_1146_1988.pdf)).

Mindezek után úgy vélem, hogy – szemben például a többségi határozat által idézett 1994-es és 1998-as döntésekkel – a jelenlegi helyzetben az Alkotmány alapvető struktúráját (v. ö. az indiai legfelsőbb bírósági gyakorlattal) érinti az alkotmánymódosítás, s erre a következtetésre el lehet jutni akkor, ha a hatályos Alkotmány rendelkezéseit összefüggéseiben vizsgáljuk. Ahogyan a 184/2010. (X. 28.) AB határozathoz, a fentebb már idézett különadó-ügyhöz fűzött párhuzamos indokolásomban kifejtettem: „Az Alkotmány új, 70/l. § (2) bekezdését nem lehet a jelen ügyben sem az Alkotmány többi normájától elszigetelten értelmezni. Álláspontom szerint abból a nézőpontból kell kibontani az új alkotmányi rendelkezés értelmét, miszerint az Alkotmány ellentmondásmentes rendszert alkot. Az Alkotmánybíróság viszont mindent köteles megtenni annak érdekében, hogy – az alkotmányértelmezés eredményeként – az egyes régi-új alkotmányi rendelkezések között ne legyen ellentmondás.” Párhuzamos indokolásomban nem válaszoltam arra a kérdésre, mi lenne egy esetleges „ellentmondás” észlelése esetén az Alkotmánybíróság feladata. Most ez – erre irányuló többlettucatnyi indítvány nyomán – tovább nem halasztható.

E törekvésemben fokozottan támaszkodtam az Alkotmánybíróság alábbi megállapításaira:

- a) „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul (...) bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg, s hogy az alkotmányosság megítéléséből a napi politikai szempontok ki vannak zárva (...) Az adott történelmi helyzetet a jogállam keretein belül és annak kiépítése érdekében figyelembe lehet venni. Nem lehet azonban a történelmi helyzetre és a jogállam megkövetelte igazságosságra hivatkozva a jogállam alapvető biztosítékait félretenni. Jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani. A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elvekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való (...) fel sem merülhet az alkotmányosság követelményeinek felfüggesztése (...)” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 82–83.]
- b) „Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető (...)” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 84-85.]
- c) „(...) jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék (...)” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403.]
- d) A többségi határozat – helyesen – a magyar törvényalkotás eljárási rendjét, néhány produktumát nem tartja összhangban állónak a jogállami demokráciák európai és modelljeivel. Megjelenik az indítványok között az is, hogy a hatalom „kizárólagos birtoklására törekvés” is kimutatható a mai magyar közjogi (alkotmánymódosítási, törvényalkotási, jogalkotási) gyakorlatban. Van-e áthallás itt az Alkotmány 2. § (3) bekezdéséhez, illetve a fentebb már idézett ellenállási joghoz, valamint a népszuverenitás elvéhez? A 14/2000. (I. 12.) AB határozat (ABH 2000, 83, 96.) maga is határozottan ráerősít arra a követelményre, hogy a hatalom kizárólagos birtoklására törekvéssel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni. Nyilvánvaló az is, hogy ennek a fellépésnek a lehetősége az állam ilyen szándékaival szemben is fennáll. Ennek alapja lehet az, ha „Alkotmányon felüli, illetve alkotmányellenesen is érvényesülő” hatalmi túlsúly, hatalmi dominancia jelentkezik.



[Az Alkotmánybíróság a pártállami hatalomkoncentrációra utalva mondta ki ezt a tételt a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban (ABH 2003, 637, 644.)].

E felvetés indítványok között történő megjelenése önmagában igazolhatja azt a törekvést, hogy a jelen esetben az Alkotmánybíróságnak a rendszert, az egész magyar alkotmányos berendezkedést átfogóan és egészében érintő ügyben kell állást foglalnia. Ehhez az értelmezéshez pedig – általános alkotmányvédelmi szerepkörét betöltve – kiindulópontja csakis az Alkotmány egésze lehet. [23/1990. (X. 31.) AB határozat. ABH 1990, 88, 97-98.]

Mindezek előrebocsátása után az üggyel és a többségi határozattal kapcsolatos álláspontomat az alábbiak szerint foglalom össze.

III. Elutasíthatók-e azok az indítványok, amelyek szerint az Abtv. „rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell”?

A többségi határozat szerint: „[a]z Alkotmánybíróságnak, mint minden döntéshozó szervnek, eljárása során folyamatosan, hivatalból vizsgálnia kell hatáskörének meglétét vagy hiányát. Amennyiben az alkotmánymódosító hatalom szándéka az lett volna, hogy az Alkmód. kihirdetésekor már folyamatban lévő eljárások esetén a hatásköri szabályok továbbélnek és a hatáskörszűkítés csak az újonnan benyújtott indítványokra vonatkozik, az alkotmányozó hatalomnak kellett volna erről rendelkeznie. Tekintettel arra, hogy az Alkmód. erről nem rendelkezett, ezért hatályba lépésével megszűnt az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt esetekben.

Az Abtmód. 3. §-a ennek megfelelően rendelkezik arról, hogy a hatáskörszűkítés kiterjed a már folyamatban lévő ügyekre is (az Alkotmánybíróságnak e rendelkezés hiányában is eszerint kellett volna eljárnia és döntenie hatásköre megszűnéséről), az Abtmód. 3. §-a tehát az Alkmód.-ból, illetve annak hatályba léptető rendelkezéséből következik: az Abtmód. más szabályozása ellentétes lett volna az Alkotmány hatályos 32/A. § (2) bekezdésével.

Tekintettel arra, hogy az Abtmód. 3. §-a az Alkmód.-ból következően szabályozott úgy, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörszűkítésére vonatkozó szabályokat a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell, az Alkotmánybíróság az Abtmód. 3. §-ának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat is elutasította.”

Álláspontom szerint a vizsgált összefüggésrendszerben nem annak a (formai) oknak van jelentősége, szólt-e az Alkmód. kifejezetten arról, hogy rendelkezéseit csak az újonnan benyújtott indítványok elbírálásakor lehet(ne) alkalmazni, hanem annak, hogy mi a konkrét tárgya (tartalma) az alkotmánymódosításnak. Jelen esetben benne van ebben a jogalanyokat (ad malam partem) visszaható hatállyal terhelő új (alkotmányi) rendelkezés alkalmazhatóságának a megengedése is, hiszen a „folyamatban lévő ügyek” jelentős részét éppen ezek teszik ki. Minthogy pedig különvéleményem V. részében ezzel részletesebben is foglalkozom, itt mindössze csak azt a megjegyzést teszem, hogy a „folyamatban lévő ügyek” jótékony leple alá sem rejthető el az ad malam partem visszaható hatály megengedhetősége, de érvényesülésének csendes megtűrése sem pártfogolható alkotmányosan. A többségi határozat 3. pontja elutasítja az Abtmód. 3. §-ában írt rendelkezés („[e]z a törvény a kihirdetését követő napon lép hatályba, rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.”) alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt. Tekintettel arra, hogy – tárgya, tartalma szerint – az Abtmód. 3. §-a megnyitotta az utat az Alkotmány – ad malam partem visszaható hatályú – 70/I. § (2) bekezdésének az alkalmazhatósága előtt, ezért azt az Alkotmánybíróságnak a mostani konkrét esetben – álláspontom szerint – meg kellett volna semmisítenie.

Hangsúlyozom ugyanakkor: az a szabályozási megoldás, amely szerint valamely törvény (jogszabály) rendelkezéseit „a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell”, önmagában nem teremthet jogalapot sem e rendelkezés megsemmisítésére, sem pedig az erre irányuló indítvány elutasítására. Minthogy pedig e téren az alkotmánybíráskodás kezdete óta nem alakult ki a magyar szakirodalomban „communis opinio doctorum”, kívánatosnak tartottam volna, ha az Alkotmánybíróság az önmaga számára irányadó mércét meghatározza. Például így: amennyiben a törvény (jogszabály) az új jogi normák alkalmazásának a kötelezettségét a folyamatban lévő eljárásokban is előírja, úgy az ilyen rendelkezés alkotmányosságának alkotmánybírói megítélésakor mellőzhetetlen az adott törvény (jogszabály) tartalmának a vizsgálata. E szabályozási mód alkalmazásakor elkerülhetetlen az eseti vizsgálat, amely – eredményétől függően – vagy a rendelkezés megsemmisítését, vagy pedig az erre irányuló indítvány elutasítását hozná magával. Minthogy jelen esetben – nézetem szerint – az európai és más külföldi jogállami standardok szerint is tiltott visszaható hatályú rendelkezésnek számít az Alkmód. 70/I. § (2) bekezdése, az annak folyamatos ügyekben való alkalmazhatóságát megengedő Abtmód. 3. §-át is meg kellett volna semmisítenie az Alkotmánybíróságnak.

IV. Visszautasíthatók-e a nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályba (itt: törvénybe) ütköző rendelkezéseket érintő indítványok?

1. A többségi határozat 5. pontja szerint: „Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló, 1949. évi XX. törvény 32/A. §-ának a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 1. §-ával módosított új szövege, valamint a 70/I. § (2) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat visszautasítja.”

Álláspontom szerint a többségi határozat – a maga logikai rendjét követve – helyes okfejtés után jutott el az imént idézett konklúzióig. Kétségtől helytállóak ugyanis a következő megállapításai: „[a] posteriori, utólagos mérceként szolgálhatnak a nemzetközi jog *ius cogens* normái, valamint alapelvei és az ún. általánosan elfogadott jogelvek, továbbá azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország is részese, így különösen: az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Európa Tanács által elfogadott, az Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy az Európai Szociális Charta stb., amelyek kihirdetésük által a magyar jogrendszernek is részei és kötelező alampércék az embereket megillető alapvető jogok garantálása tekintetében. (...)

A *ius cogens* normái, alapelvei és alapvető értékei együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell hogy feleljen. Ezen elvek és értékek nagy része időközben beépült az Alkotmányba és az Alkotmánybíróság precedensjogába, vagy a jogági törvények részévé vált (pl. a visszaható hatály tilalmának büntetőjogi megfogalmazása, a *nullum crimen sine lege*, illetve a *nulla poena sine lege* elv vagy más jogágakban a jóhiszemű joggyakorlás elve, a fair eljárás elve stb.). A *ius cogens* elvei, garanciái értékek formájában megjelennek a jogági törvényekben és egyéb jogszabályokban is. (...)

Amennyiben arra a következtetésre jutna az Alkotmánybíróság, hogy felülvizsgálhatja az Alkotmányt, a következő kérdés az lenne, hogy ki fogalmazza, fogalmazhatja meg az Alkotmány mércéjét, ki határozhatja meg, hogy az eddig számításba vett mércék közül melyek fogadhatók el és alkalmazhatóak? Eldöntendő, hogy kizárólag maga az alkotmányozó hatalom (az örökérvényű klauzulák alkalmazásával) vagy az Alkotmánybíróság (is) jogosult erre? Utóbbi esetben a legfontosabb megválaszolendő kérdés egyrészt az, hogy van-e és kitől származhat az Alkotmánybíróság Alkotmányt felülvizsgáló hatásköre, másrészt az, hogy mi alapján fogalmazhat meg örökérvényű elveket, értékeket, garanciákat az Alkotmánybíróság?

A nemzetközi példák és a magyar Alkotmánybíróság eddig folytatott gyakorlata alapján az állapítható meg, hogy az alkotmánybíróságok általában tartózkodnak attól, hogy önmaguk állapítsák meg saját maguk számára az alkotmány-felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört, és az alkotmánybíróságok maguk határozzák meg azt a mércét, amelyet az alkotmánymódosítások felülvizsgálata és az új alkotmány elfogadása során alkalmaznak. Az eddigiekből kiderül, hogy az alkotmánybíróságok csak kifejezett alkotmányi rendelkezés esetén, vagy egészen kivételes esetekben látnak lehetőséget az alkotmány felülvizsgálatára. A magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára.”

2. Határozott meggyőződésem, hogy a mérce itt is adott, éspedig az egyértelműen rögzítve van az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében, amely szerint: „[a] Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”, de felhívható e körben az Alkotmány 2/A. §-ába foglalt „Európa-klauzula” is. Akkor, amikor az Alkotmánybíróság az ad malam partem visszaható hatályú alkotmányi szabályokat [70/I. § (2) bekezdése] e normatív tartalmú alkotmányi rendelkezés által megnyitott összefüggésrendszerben elhelyezi, nem „felülbírálja”, hanem értelmezi és alkalmazza az Alkotmányt. A fentebb írtak szerint vitatom – az én logikai levezetésem szerint – a többségi határozatnak azt a megállapítását, hogy a „magyar Alkotmány nem tartalmaz az alkotmányozó hatalom által előzetesen lefektetett mércét az Alkotmány esetleges alkotmányellenességének vizsgálatára”. Mint e különvélemény II. 2. pontjában írtam – az Alkotmány tartalmaz, éspedig normatív mércét, amelyet az alkotmányvédelem fókuszába helyezett Alkotmánybíróságnak nem „megalkotnia”, még csak nem is „felülvizsgálnia”, hanem kötelezően értelmeznie és alkalmaznia kell.

Elfogadom azt az indítványozói érvelést is, hogy „[a] nemzetközi jog általánosan elismert szabályai tekintetében a nemzetközi jog elsődlegessége érvényesül, mivel a 7. § (1) bekezdésében meghatározott előírás folyamatosan minden jelenlegi és jövőbeni nemzetközi forrás által létrehozott norma permanens transzformátoraként működik. Ennek megfelelően a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai a korábban keletkezett és ellentétes belső jogot helyettesíthetik, és – a nemzetközi jog által meghatározott keretek között, vagyis az adott tényállás tekintetében – leronthatják a speciális alkotmányi normákat [53/1993. (X. 13.) AB határozattal, ABH 1993, 323, 335.]. A 7. § (1) bekezdése által bevezetett nemzetközi jogot semmilyen később megalkotott belső norma nem helyezheti

hatályon kívül, nem módosíthatja, nem ronthatja le, mivel ez a 7. § (1) bekezdésébe való ütközése miatt alkotmányellenes.

A nemzetközi szerződések(et kihirdető jogszabályok) jogforrási hierarchiában elfoglalt helyük tekintetében megállapítható: szerződésben történő nemzetközi kötelezettségvállalásnak meg kell felelnie az Alkotmánynak (az állami szuverenitás külső oldala ugyanis csak az alkotmányi keretek között valósulhat meg), vagyis a hierarchiában az alatt helyezkedik el. Az alkotmánymódosító hatalomnak meg kell felelnie a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak. Ennek oka, hogy az alkotmánymódosítás formálisan törvényben van kihirdetve, a szavazattöbbség eltérősége nem okoz differenciát a jogforrási hierarchiában, és megállapítható a nemzetközi szerződések jogforrási hierarchiában elfoglalt aktív elsődlegessége is. Az Abtv. 45. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskör kifejezi azt a jogalkotói akaratot [pontosabban értelmezési gyakorlatot], miszerint a nemzetközi szerződéshez képest kell vizsgálni a belső jogot, és ha az – az azonos hierarchiai szinten lévő jogszabályt is ideértve – nem felel meg a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak, akkor a belső jogot – alkotmányellenesség miatt – meg kell semmisíteni. A nemzetközi szerződések és a belső jog összhangjának megteremtése [Alk. 7. § (1) bekezdés] a nemzetközi szerződések jogforrási hierarchiát tisztelő elsődlegességének elvén áll. Ha pedig ez így van, akkor az alkotmánymódosító törvények felülvizsgálata esetében is megnyílik az alkotmánybírói felülvizsgálat lehetősége.”

Ismételtem: a jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak – az Alkotmány egészének értelmezésére törekedve – el kellett volna emelkednie az adott ügy szűk kereteitől. Így általános alkotmányvédelmi funkciójából kiindulva, s azt kitöltve – nem az indítványozói alanyi kör jogosultságára (mint formai, a visszautasítást megalapozó okra) kellett volna a hangsúlyt helyezni, hanem arra, hogy a többszámú indítványozó által felvetett jogállami és emberi jogi sérelmek miként viszonyulnak a Magyarország által vállalt nemzetközi szerződéseket kihirdető jogszabályokban (itt: törvényekben) perfektuálódó kötelezettségvállalásokhoz (ez lett volna a tartalmi alkotmányossági megközelítés egyik szelete).

Mindezekre tekintettel – álláspontom szerint – a többségi határozat rendelkező része 5. pontjában nem visszautasításnak, hanem megsemmisítésnek kellett volna szerepelnie. Nyilvánvaló ugyanis, hogy Magyarország csak olyan nemzetközi szerződéseket kötött és hirdetett ki jogszabályban, amelyek kizárják azt, hogy a belső jogába ad malam partem visszaható hatályú rendelkezéseket építsen be. Ugyanígy elképzelhetetlen az is, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai között lennének olyanok, amelyek megengednék az egyes (itt – figyelemmel a luxemburgi bíróság gyakorlatára is – az európai uniós) tagállamoknak azt, hogy beépítsék jogrendszerükbe – nyomós alkotmányos indok nélkül – a tiltott visszaható hatályú jogszabályokat.

V. Visszautasítható-e az Alkmód. 70/I. § (2) bekezdése megsemmisítésére irányuló indítvány?

1. Az Alkmód. 70/I. § (2) bekezdése szerint: „A közterhek viselésére szolgáló forrásból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

A többségi határozat az idézett alkotmányi rendelkezést támadó indítványokat arra való hivatkozással utasítja vissza, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a szóban forgó alkotmányi rendelkezés felülvizsgálatára. A fentiekben nem osztottam ezt az álláspontot.

Más következtetésre juthatott volna ugyanis itt is az Alkotmánybíróság akkor, ha az egész problémakört ezúttal is tágabb összefüggérendszerbe ágyazza be. Minderről külön és részletesen is szóltam a 184/2010. (X. 28.) AB határozathoz és a 37/2011. (V. 10.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban, illetve különvéleményemben. Emiatt az ott leírtakat nem ismétlem meg, mindössze azt hangsúlyozom, hogy az egyes alkotmányi rendelkezések között nem lehet ellentmondás. [Megjegyzem, még Edmund Burke is ezt a felfogást vallotta (v. ö. az élő alkotmány (living constitution) doktrínával): „To enable us to correct the constitution, the whole constitution must be viewed together; and it must be compared with the actual state of the people, and the circumstances of the time.” Edmund Burke: To the Chairman of the Buckinghamshire Meeting–12 April 1780, In: Selected Letters of Edmund Burke 243 (Harvey C. Mansfield, Jr. ed., Univ. Chicago Press 1984). Idézi: Gary Jeffrey Jacobsohn: An unconstitutional constitution? A comparative perspective. I•CON, Volume 4, Number 3, 2006, 460. o.] Az alkotmányértelmezés egyik legfontosabb célja éppen az, hogy az alkotmányértelmezés eredménye – koherens rendszerként – minél inkább, a lehető legteljesebb módon beleilleszkedjen az Alkotmány egészének normarendszerébe. Álláspontom szerint mindenesetre nem juthat az Alkotmánybíróság olyan alkotmányértelmezési eredményre, amelynek a következménye az lesz, hogy valamely alkotmányi rendelkezés alkalmazását egy másiknak az értelmezése leronthatja. Ahogyan John Marshall főbíró 1803-ban a jogtörténet talán legtöbbet idézett esetében,

a Marbury kontra Madison ügyben fogalmazott: „[i]t cannot be presumed that any clause in the constitution is intended to be without effect; (...) [Marbury v. Madison, 5 U.S. 137, 174 (1803) Az amerikai irodalomban – többek között – Mark E. Brandon tárgyalja a jelen ügy által felvetett problémát. Mark E. Brandon: The „Original” Thirteenth Amendment and the Limits to Formal Constitutional Change. In: Sanford Levinson (szerk.): Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995. 215 és köv. o.]. A strasbourgi bíróság is hosszú idő óta ezt a megközelítést alkalmazza az Európai Emberi Jogi Egyezmény értelmezésekor. Ez alapján „az Egyezményt egészében kell szemlélni, és olyan módon kell értelmezni, hogy az értelmezés [eredménye] a különböző rendelkezések közötti belső konszisztenciát és harmóniát elősegítse. (lásd, például: Klass and Others v. Germany, 6 September 1978, § 68, Series A no. 28; and also Maaouia v. France [GC], no. 39652/98, § 36, ECHR 2000 X; Kudła v. Poland [GC], no. 30210/96, § 152, ECHR 2000 XI; and Stec and Others v. the United Kingdom (dec.) [GC], nos. 65731/01 and 65900/01, § 48, ECHR 2005 X).

2. Mindezekre tekintettel határozottan állítom, az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésében lehetővé tett ad malam partem visszaható hatály és az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből kiolvasható, jogbiztonságból levezethető visszaható hatály tilalma között ellentmondás (nem pedig főszabály-kivétel kapcsolat) van, amelyet kifejezett normatív értékválasztáson alapuló alkotmányértelmezéssel is feloldhatott volna az Alkotmánybíróság. Minthogy pedig az európai és más nemzetközi dokumentumokban is vállalt jogállam-felfogással csak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított és töretlenül követett alkotmánybírói gyakorlat eddig nem adott (mert nem adhatott) teret a tiltott visszaható hatály megengedésének, mellőzhette volna az Alkotmány új, 70/I. § (2) bekezdésének az alkalmazását. [E megoldás nem lett volna példa nélküli: hasonló, Alkotmányon belüli konfliktust ugyanilyen módon oldott meg és fel az Alkotmánybíróság a halálbüntetés alkotmányellenességét megállapító 23/1990. (X. 31.) AB határozatban. (ABH 1990, 88, 91-92.)] Ha ezt az utat választotta volna a többségi határozat, úgy a Módtv.-t (amely a „szűkítő” feltételeket és kritériumokat tartalmazta) már vizsgálnia sem kellett volna. Megállhatott volna akár ezen a ponton abból kiindulva, és nyomatékosan azt kimondva, hogy a visszaható hatály tilalmának, mint a legfontosabb jogállami imperatívuszok egyikének az érvényesülése az egész jogállami jogrend (az alkotmányosság) stabilitásának az előfeltétele, az egész jogrendszer érvényesíthetőségének a biztosítója. (Minderről részletesebben írtam a 349/B/2001. AB határozathoz fűzött különvéleményemben. Lásd: ABH 2002, 1241, 1258-1267.)
3. A tiltott visszaható hatály tilalma nem egyszerűen csak alkotmányi alapérték, hanem ezen túlmenően, az egyik legfontosabb jogállami imperatívusz is. Az Alkotmány egymással kapcsolatba hozható rendelkezéseinek egységes, koherens, ellentmondások kiküszöbölését célzó, az Alkotmány egészének leginkább megfelelő értelmezése pedig nem hozhat olyan eredményt, amely valamely jogállami szabály eliminálását eredményezi. Márpedig a 70/I. § (2) bekezdésének a többségi határozatban írt értelmezése ezzel az eredménnyel jár.
4. A „cél szentesíti az eszközt” elvének parttalan alkalmazása idegen a jogállam eszméjétől. Ahogyan egyes német szerzők fogalmazzák: a tiltott visszaható hatály megengedése a legnagyobb merénylet a jogállam ellen. A vele szembeni alkotmánybírói „szigorú” ehhez kell igazodnia, ha tetszik: ezzel kell arányban lennie.
5. Az Alkotmánybíróságnak itt kétségkívül a jogbiztonság egyik kiemelkedő jelentőségű elemét kell védenie. Ezt a szerepkört pedig leginkább az a körülmény értékeli fel, hogy a visszaható hatály tilalmának érvényesülése az egész jogállami jogrend stabilitásának az előfeltétele, az egész jogrendszer érvényesíthetőségének az egyik biztosítója. [Részletesen lásd a 349/B/2001. AB határozathoz fűzött különvéleményt: ABH 2002, 1241, 1258-1267.]

A fentiek feltehetően bizonyítják, hogy a jelen ügy jelentősége lényegesen távolabbra mutat azoknál a kereteknél, amelyek között azt a többségi határozat vizsgálja. Itt – mint mondtam – az egész jogállami jogrend egyik rendkívül lényeges alapkérdéséről, az alkotmányos demokrácia fontos alappilléreiről van már szó: megteheti-e az állam, hogy önkényesen (akármilyen, legálisnak, de legitimnek nem tekinthető érdekből is) belenyúljon már lezárt jogviszonyokba, s tetszése szerint állapítson meg pótlólag (itt: adófizetési) kötelezettségeket, vagy vonjon meg már biztosított (szerzett) alanyi jogokat? Biztosak lehetünk-e abban, hogy az a ház, amelyet építettünk, majdan tényleg a gyermekeinké lesz-e? Az amerikai joggyakorlatban elterjedt bon mot-t átfogalmazva: ebben az ügyben csak az adófizetési kötelezettség visszamenőleges előírása tűnik biztosnak.

Ez a tétje ennek az ügynek, amely az Alkotmánybíróság részéről is egy – a megszokottól eltérő – emelkedett, elvi alapon álló, alapvetően az egész jogállami jogrend megmaradását, fenntarthatóságát szolgáló koherens alkotmányértelmezést követelt volna meg. Precedens határozat született, amely – kimondva, kimondatlanul és minden bizonnyal akarata ellenére – abban erősíti meg az alkotmánymódosító hatalmat és törvényalkotót, ha valamit feltétlenül el akar érni, azt (akár előkészítetlen egyéni képviselői indítványok útján is), akkor azt emelje be az Alkotmányba. E precedens határozat nyomán minden ilyen esetben lábhoz tett, meg nem töltött fegyverrel áll majd az Alkotmánybíróság, s legfeljebb a rosszallását fejezi ki. A többségi határozatban írt „jelzést” mint eszközt elégtelennek

tartom, hiszen az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom nem véletlenül, hanem tudatosan használja fel az Alkotmányt napi politikai célok elérésére. Tartok attól, hogy megnyílik az út a jogállam és az alkotmányos demokrácia (akár napi politikai érdekek szolgálatába állított) lebontása előtt, amelyben a fő szerepet – tényleges alkotmánybírószági kontroll nélkül – éppen annak kiemelkedően fontos intézményei, a törvényhozás és az alkotmánymódosító hatalom játszhatják.

Budapest, 2011. július 12.

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

*Dr. Lévay Miklós alkotmánybíró különvéleménye*

1. Egyetértek a határozat rendelkező részének 1., 2., 3. és 5. pontjával.
2. Nem értek egyet a határozat rendelkező részének 4. pontjával.
- 2.1. Véleményem szerint meg kellett volna állapítani, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény alkotmányellenességének vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak van hatásköre. Álláspontom dogmatikai alapja azonos a dr. Kiss László különvéleményének II. 1. pontjában kifejtettekkel. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § g) pontja („az Alkotmány rendelkezéseinek értelmezése”) alapján tehát az Alkotmánybíróság vizsgálhatja az alkotmánymódosító törvény alkotmányosságát; a vizsgálat mércéje pedig az 1989. évi XXXI. törvény elfogadásával létrejött Alkotmány „lényeges magja”.  
A hatáskör megállapíthatóságához és a vizsgálat mércéjéhez a következőket kívánom hozzáfűzni:
- 2.2. Az Alkotmánybíróság alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálatával kapcsolatos korábbi határozatai ebben az ügyben – a töretlen gyakorlat ellenére – nem jelenthetnek feltétlenül követendő precedenseket. Véleményem szerint ennek két oka van.
  - 2.2.1. Amint arra a határozat az osztrák Alkotmánybíróság álláspontját idézve rámutat: „Különbséget kell tenni az alkotmány technikai szempontú módosítása, a körülmények igényelte adaptáció megvizsgálhatósága, (...) illetve a koncepcionális átdolgozás megvizsgálhatósága között (...)” (III. 1. pont).  
A magyar Alkotmánybíróságnak a határozatban hivatkozott döntései jellemzően az Alkotmány „technikai szempontú” módosításához vagy „körülmények igényelte adaptációhoz” kapcsolódtak. Jelen ügyben azonban a vizsgált alkotmánymódosító törvény az Alkotmány két fundamentális intézménye (az Alkotmánybíróság, illetve annak hatásköre és – közvetve – a jogállamiság) tekintetében idéz elő jelentős változást.
  - 2.2.2. Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával összefüggő korábbi alkotmánybírószági határozatokban az Alkotmánybíróság nem az Alkotmány tiltó rendelkezése alapján, hanem értelmezés nyomán jutott arra a következtetésre, hogy az alkotmánymódosítások vizsgálatára nincs hatásköre. Ugyanakkor az idézett gyakorlatot tükröző határozatokból hiányzik – feltételezhetően a módosítások jelzett típusai miatt – az elvi kérdések átfogó és részletes áttekintése, valamint a jogösszehasonlítás, de ezek a jelen határozatban megtalálhatók.
  - 2.2.3. Az előző két ok elegendő indoka lett volna a hatáskör hiányának kimondását jelentő töretlen gyakorlattal való szakításra.
- 2.3. Egyetértek az alkotmánymódosító törvény alkotmányossági felülvizsgálatának az egyik indítványban megjelölt és kifejtett mércéjével, ez pedig az Alkotmány „lényeges magja”, amelyet az Alkotmányban foglalt kiemelt értékek körvonalaznak. Ezek a posteriori mércét jelentenek.  
A kiemelt értékek meghatározásához – és ebben szintén egyetértek a hivatkozott indítvány megállapításával – „segítség ad nemcsak az Alkotmány szövege [pl. 2. § (1) bek., 8. §], hanem az eddigi – ugyancsak alkotmánykötött – alkotmánybírószági alkotmányértelmezés is”.
- 2.3.1. Az alkotmányos értékek alkotmánykötött alkotmánybírószági értelmezésére példa a 47/2007. (VII. 3.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában az Alkotmánynak a köztársasági elnök kiténtetés-adományozási, illetve egyéni kegyelmezési jogköre gyakorlására vonatkozó 30/A. § (1) bekezdésének j), illetve k) pontját értelmezte. Ennek során az Alkotmánybíróság többek között a következőket állapította meg: „A Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje az Alkotmányban normatív módon meghatározott elsődleges (alapvető) értékekből, az Alkotmány normatív rendelkezéseiből értelmezéssel megállapított alkotmányos elvekből és értékekből (leszármaztatott értékek), valamint az egyes jogági kódexekben (törvényekben és egyéb jogszabályokban), így az állami kiténtetések



adományozására vonatkozó törvényekben és egyéb jogszabályi rendelkezésekben megjelenő – az Alkotmány elsődleges és leszármaztatott értékrendjét kifejező (azt közvetítő) – további értékekből áll. Ezek az értékek az Alkotmánybíróság értelmezéseiben (határozataiban), és végső soron az egész alkotmányos kultúrában jelen vannak. Az Alkotmányban foglalt elsődleges és leszármaztatott értékek egy hierarchikus értékrendet alkotnak, a normatív formában megjelenő elsődleges értékekből – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően – többféle leszármaztatott alkotmányos érték (elv) vezethető le.

Az Alkotmányban foglalt hierarchikus értékrend csúcán az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt emberi élethez és méltósághoz való alapjog helyezkedik el, amely számos további alkotmányos alapjog alapja és forrása, az alkotmányos alapjogok egyik anyajoga. Az Alkotmány normatív rendelkezései között olyan alapvető alkotmányos értékeket (cél-értékeket) fogalmaz meg, mint a köztársasági államforma (Alkotmány 1. §), az állam függetlensége és a demokratikus jogállam [Alkotmány 2. § (1) bekezdés].” [47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 636–637.] A határozatban az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy az „Alkotmány 77. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek. Ebből következően az Alkotmány normatív rendelkezései, az abban megjelenő alkotmányos értékek és ezen keresztül az alkotmányos értékrend mindenkire (...) kötelező.” [47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 638.]

- 2.3.2. A vizsgálattal érintett alkotmánymódosítások jelentőségére és a sajátos közjogi helyzetre tekintettel indokolt lett volna az „Alkotmány lényeges magjának”, azaz a kiemelt értékeknek a meghatározása. (Sajátos közjogi helyzet alatt értem azt, hogy az 1989. október 23-án tartalmi szempontból új, jogállami értékeknek megfelelő Alkotmány helyébe 2012. január 1-jén, a 2011. április 25-én elfogadott „Magyarország Alaptörvénye” lép.) Az Alkotmány „lényeges magja” megállapításával az Alkotmánybíróság meghatározhatta volna az egymást váltó jogállami alkotmányok közös alkotmányossági értékeit, illetve kritériumait.
- 2.3.3. Az Alkotmány kiemelt értékeinek meghatározása azonban azt feltételezi, hogy – amint erre a Túl az alkotmányon c. tanulmány szerzői rámutatnak – „szakítani kell azzal a felfogással, amely szerint az alkotmányos normák között nincs hierarchikus viszony az értelmezés szempontjából. Ez addig azonban nem is probléma, amíg az alkotmányi rendelkezések konfliktusa értelmezéssel feloldható. Amikor azonban a jelentéstartalom konfliktusa tekintetében olyan ellentét mutatkozik, ami feloldhatatlan, akkor a hierarchia hatása beáll.” (Chronowski Nóra–Drinóczi Tímea–Zeller Judit: Túl az Alkotmányon, Közjogi Szemle, 2010: 12, 15.) Az Alkotmány „lényeges magjába” ütköző, értelmezéssel feloldhatatlan alkotmánymódosítás tehát alkotmányellenes. Ennek alapja az Alkotmány 77. § (2) bekezdése, amely szerint az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok mindenkire egyaránt kötelezőek. Ebből következően pedig az Alkotmány normatív rendelkezéseiben megjelenő alkotmányos értékek az alkotmánymódosító hatalmat is kötik.
- 2.3.4. Az Alkotmány „lényeges magja” meghatározása tekintetében osztom azt az indítványozói álláspontot, amely szerint ebbe a körbe „azok az alapvető normák tartoznak, amelyek a demokratikus alkotmányfejlődés jelenlegi állása szerint minden alkotmányos jogállamban elfogadottak, a közös európai alkotmányos tradíció részét képezik, s visszatükröződnek több, Magyarországot is kötelező nemzetközi okmányban, valamint az Európai Unió és az Európa Tanács dokumentumaiban. A hatályos magyar Alkotmány rendelkezései közül különösen ide tartoznak a köztársasági államforma [1. §], a jogállamiság, a demokrácia, a szuverenitás [2. § (1)–(2) bekezdés], az alapjogvédelem elvei [8. §], az emberi élethez és méltósághoz való jog [54. §], a szabad véleménynyilvánítás joga és a sajtó szabadsága [61. §], a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága [60. §], a hátrányos megkülönböztetés tilalma [70/A. §], az ellenállási jog [2. § (3) bekezdés] és a külpolitikai alapelvek [6. §].”
3. A 2.3. alpontban kifejtettek alapján véleményem szerint az Alkotmány 32/A. §-ának és 70/I. § (2) bekezdésének új szövege ellentmondásban van az Alkotmány „lényeges magjába” tartozó bizonyos rendelkezésekkel.
- 3.1. Az Alkotmánybíróság a 66/1997. (XII. 29.) AB határozatban a testület hatásköre és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése között összefüggések kapcsán a következőkre hívta fel a figyelmet: „A magyar közjogi berendezkedés egyik alapja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésben megállapított jogállamiság elve. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján, gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság tartalmi követelménye az Alkotmánybíróság – közjogi helyzetéből fakadó – alkotmányi hatásköri szabályozása és ezáltal védelme. E védelem szükségessége az Alkotmánybíróságnak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt szerepéből, azaz az alkotmányossági szempontoknak az államszervezet egészében való érvényesítéséből ered. Az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságról szóló fejezetéből az utólagos normakontrollra irányuló hatáskör kényszerítően és teljeskörűen következik.

Kényszerítően, mert az Alkotmány 32/A. § (1) és (2) bekezdése szerint Alkotmányba foglalt hatásköri szabályról van szó, és teljeskörűen, mert az Alkotmány 32/A. § (3) bekezdése biztosítja az Alkotmánybíróság utólagos absztrakt normakontroll eljárását minden jogszabály tekintetében. [4/1997. (I. 22.) AB hat. ABK 1997. január, 12, 14.]. Az Alkotmánybíróság hatásköri szabályának érvényesülése – az alkotmányos felhatalmazással meghozott törvénybe foglalt hatáskör tekintetében is – alkotmányos követelmény az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a 32/A. § szerint.” [66/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 403-404.]

Az idézett határozat kellően alátámasztja azt a megállapítást, hogy az Alkotmány új 32/A. §-a, amely az Alkotmánybíróság felülvizsgálati és megsemmisítési jogának korlátozását jelenti, konfliktusban van az Alkotmány demokratikus jogállamiságra vonatkozó 2. § (1) bekezdésével.

- 3.2. Az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése visszamenőleges hatályú közteher-megállapításra teremt lehetőséget. Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy a visszaható hatályú, a jogalanyok helyzetét terhesebbé tevő (ad malam partem) jogalkotás a jogállam alapelemét jelentő jogbiztonságot sérti és ezáltal alkotmányellenes {lásd például: [9/2007. (III. 7.) AB határozat, ABH 2007, 177-210.] és [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971-988.]}. Egyetértek azokkal az indítványozói megállapításokkal, amelyek szerint a 70/I. § (2) bekezdésének új szövege az egyének önrendelkezési jogát sértő, alaptalanul stigmatizáló közteherhivselési jogszabályok megalkotását teszi lehetővé. Az Alkotmánynak ez a rendelkezése tehát ellentétben van a 2. § (1) bekezdésével és az emberi méltósággal kapcsolatos 54. § (1) bekezdésével.

4. Az előzőek nem azt jelentik, hogy a jelzett ellentmondásokat az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesség kimondásával és az Alkotmány vizsgált új rendelkezéseinek megsemmisítésével kellett volna megszüntetnie. Egyetértek ugyanis dr. Lábady Tamásnak az 1260/B/1997. AB határozathoz (elfogadva 1998. február 9-én) fűzött különvéleményének azzal a megállapításával, hogy „az Országgyűlés addig a határig dönthet szabadon az Alkotmány módosításáról, amíg az alkotmányosság fogalmi rendszerén belül marad, bár az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást e határok túllépése esetén sem semmisíthetné meg.” (ABH 1998, 822.)

A hatalommegosztás elvére és a hatáskör megállapítás alapjára [Abtv. 1. § g) pont] figyelemmel, az Alkotmánybíróságnak rá kellett volna mutatnia az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és a 32/A. § új szövege, illetve 2. § (1) bekezdése, az 54. § (1) bekezdése és 70/I. § (2) bekezdése közötti ellentmondásra és az Országgyűlést mint alkotmánymódosító hatalmat felhívni az ellentmondás megszüntetésére.

Budapest, 2011. július 12.

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



**Az Alkotmánybíróság 62/2011. (VII. 13.) AB határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány és bírói kezdeményezések tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 44/2008. (12. 15.) rendelete alkotmányellenes, ezért azt 2011. december 31. napjával megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 81/2001. (12. 20.) rendelete 2008. december 31. napjáig alkotmányellenes volt, ezért az a Budaörsi Városi Bíróság 1.G.20.789/2009. szám alatt, illetve a Pest Megyei Bíróság 9.Gf.23.881/2009. szám alatt folyamatban lévő perében nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**Indokolás**

- i. 1. Egy magánszemély indítványozó Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 81/2001. (12. 20.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) egésze, valamint egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése végett fordult az Alkotmánybírósághoz.  
Az indítványozó szerint az Ör. 2. sz. melléklete 2. pontjának a), illetve aa) pontja sértette a jogbiztonság elvét, mivel nem a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően került megfogalmazásra. Az Ör. 2. sz. mellékletének kifogásolt rendelkezése alapdíj és pótdíj megfizetésére kötelezte a korlátozott forgalmú övezetbe „engedély nélkül vagy attól eltérő módon behajtót”. A kifogásolt szabályozásnak az „attól eltérő módon” szövegrésze – az indítványozó szerint – félreérthető volt, hiszen a korlátozott forgalmú övezetbe behajtani csak az arra vonatkozó behajtási engedéllyel, illetve engedély nélkül lehetett, más behajtási mód nem is lett volna elképzelhető. Sérelmezte, hogy az eltérő behajtási mód definiálására a rendeletben nem került sor. Álláspontja szerint az olyan esetekben, amikor az autó vezetője az engedélyt pusztán elfelejtette kihelyezni, legfeljebb a kihelyezés elmulasztását lehetett volna szankcionálni. Alapdíj és pótdíj kiszabására azonban az Ör. kifogásolt rendelkezése értelmében nem kerülhetett volna sor, mivel ilyenkor az illető az engedély kiváltásával egyszer már megfizette az alapdíjat.  
Sérelmezte továbbá az indítványozó az Ör. 16. § (8) bekezdésének a „díjfizetés elmulasztásáért a gépkocsi üzembentartója és a tulajdonosa egyetemlegesen felelnek” szövegrészt is. Véleménye szerint e rendelkezés nem rögzítette egyértelműen, hogy csak akkor áll fenn az üzemben tartó és a tulajdonos egyetemleges felelőssége a díjfizetés elmulasztásáért, ha közülük valamelyik a díjfizetést elmulasztó személy volt. Erre figyelemmel az indítványozó ezt a rendelkezést is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, a jogbiztonság követelményébe ütközőnek tartotta.  
Első beadványa végén az indítványozó összefoglalóan azt állította, hogy az Ör. az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe, 2. §-ába, 44/A. § (2) bekezdésébe, valamint 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, továbbá sérti a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 334. § (1) bekezdését, 198. § (3) bekezdését és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 11. § (1) bekezdését. Indítványában számszerűen nem hivatkozott az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére, de több ízben utalt az e szakaszban nevesített jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmére. Kiegészítő beadványaiban az indítványozó előadta, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése 2008. december 15-én elfogadta a történelmi belváros környezetkímélő forgalmi rendjéről, valamint a fizető parkolóhelyek működtetéséről szóló 44/2008. (12. 15.) rendeletét (a továbbiakban: Ör2.). Az Ör2. 2009. január 1-jén hatályba lépett, s ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Ör.-t. Az indítványozó jelezte, hogy az Ör2. is tartalmazza az általa támadott szakaszokat, ezért a továbbiakban az Ör2. 2. sz. melléklete 2. pontja a), aa), b), c) és d) pontjának, valamint 4. sz. melléklete 4. pontja a)–d) pontjainak alkotmányellenességét kérte megállapítani, és e jogszabályhelyek megsemmisítését indítványozta.  
Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése 2010. június 25-én elfogadta az Ör2. módosításáról szóló 18/2010. (06. 25.) rendeletét (a továbbiakban: Ör3.), mely 2010.

július 1-jén lépett hatályba. Az Ör3. az Ör2. sérelmezett rendelkezéseit is érintette. Az Ör3. 16. §-a az Ör2. 2. sz. mellékletének 2. pontja, illetve az Ör3. 18. §-a az Ör2. 4. sz. mellékletének 4. pontja helyébe új rendelkezést iktatott be. Az Ör2. 2. sz. mellékletének 2. pontja a módosítást követően is tartalmazza az indítványozó által bizonytalannak tartott „engedély nélkül és attól eltérő módon hajt be” kitélt. Az Ör2. 4. sz. mellékletének 4. pontja értelmében pedig a pótdíj – a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 15/C. § (2) bekezdése alapján – akár a parkolási díj negyvenszeresét is elérheti. Az Ör2. módosítása tehát a támadott rendelkezéseknek az indítványozó által sérelmezett részét nem érintette.

Az indítványozó az Ör. 16. § (8) bekezdése kapcsán nem jelölte meg, hogy indítványát az Ör2. mely rendelkezését érintően tartja fenn. Megállapítható mindazonáltal, hogy az Ör. 16. § (8) bekezdésének kifogásolt, már hatályon kívül helyezett szövegrészét az Ör2. megalkotásakor annak 17. § (8) bekezdése szintén tartalmazta. Az Ör2. 17. § (8) bekezdése helyébe 2010. július 1-jei hatállyal az Ör3. 14. §-a új rendelkezést iktatott. Az új rendelkezés immár a tulajdonost nem, kizárólag a gépjármű üzemeltetőjét teszi felelőssé a díjfizetésért, de továbbra sem írja elő, hogy az üzemeltető csak akkor köteles a díjfizetésre, ha ő volt a díjfizetést elmulasztó személy.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálendő. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Ör2. – indítvánnyal érintett más rendelkezései mellett – 17. § (8) bekezdésére nézve vette figyelembe az indítványozó kiegészítő beadványát.

Kiegészítő indítványában hivatkozott arra, hogy álláspontja szerint a közterületi várakozás a polgári jog területére tartozó jogviszony, amelyre ily módon vonatkozik a Ptk. szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének elve. Ezért szerinte az önkormányzat az „alapdíj és pótdíj meghatározása körében nem önkényes, hanem a kiszolgáltatott parkoló polgár szerződéskötési szabadságának figyelembe vételével határozhatja meg annak mértékét”. Sérelmezte, hogy az Ör2. az önkormányzatot illetéktelen előnyhöz juttatja, amely sérti a szerződéskötési szabadság és „egész jogrendszerünk” elveit. Mindennek kapcsán hivatkozott az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 18.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.). Állította, hogy az Ör2. támadott szakaszai nem állnak összhangban a Ptk. 198. § (3) bekezdésével, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével. Az Ör2. és a Ptk. kollíziója miatt kifogásolta a belső jog összhangjának hiányát, s ezért az Alkotmány 7. § (1) bekezdésének sérelmére is hivatkozott. Ezen túlmenően megismételte az „ettől eltérő módon” szövegrész bizonytalanságával kapcsolatos aggályait.

2. A Budaörsi Városi Bíróság bírója az előtte 1.G.20.789/2009. sz. alatt folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte az Ör. 2. sz. melléklete 2. pontja, valamint a 2. pont alpontjai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó bíró előadta, hogy az előtte folyamatban lévő perben a felperes kéri az alperest behajtási pótdíj megfizetésére kötelezni. Az alperes ugyanis behajtott egy „Mindkét irányból behajtani tilos” táblával jelzett korlátozott forgalmú övezetbe. Az ilyen cselekményt az Ör. 2. sz. mellékletének 2. pontja az alapdíj többszörösének mértékével megegyező összegű pótdíj kiszabásával szankcionálja. A kezdeményező bíró hivatkozott a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 3. § (1) bekezdés b) pontjára, amely szerint az, aki a közúti közlekedésben részt vesz, köteles a közúti rendelkezések jelzéseinek eleget tenni. A KRESZ 13. § [helyesen 14. §] (1) bekezdés n) pontja nevesíti a „Mindkét irányból behajtani tilos” közlekedési táblát. A KRESZ 14. § (14) bekezdése értelmében, ha az ilyen közúti tábla alatt „Kivéve engedéllyel” tábla szerepel, akkor oda a közút kezelője által kiadott engedéllyel rendelkező személyek behajthatnak. Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rend. (a továbbiakban: Szabs.r.) 54. § (1) bekezdése értelmében, aki – a Szabs.r.-ben nevesített néhány eset kivételével – a közúti közlekedés szabályait megszegi, harmincezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. E § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a táblával jelzett behajtási tilalom megszegése esetén a közterület-felügyelő helyszíni bírságot szabhat ki. Az indítványozó bíró szerint az Ör. 2. sz. mellékletének 2. pontja ugyanazt a cselekményt szankcionálja, amit a Szabs.r. ismertetett rendelkezése. Véleménye szerint ez a kettős szankcionálás ellentmond a kétszeres büntetés tilalmának, ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével, és az annak részét képező jogbiztonság elvével.

3. A Pest Megyei Bíróság az előtte 9.Gf.23.881/2009. sz. alatt folyamatban lévő ügy tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte az Ör. 3. §-a, az indítvány tartalmát tekintve mindazonáltal csak az Ör. 3. § (2)–(3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

Az indítványozó bíróság utalt arra, hogy az Ör. 3. § (3) bekezdése értelmében a rendelet részét képező 2. sz. melléklet meghatározza a korlátozott, illetve a fokozottan korlátozott övezetekbe történő behajtás díjait és pótdíjait. Ennek kapcsán az indítványozó bíróság hivatkozott a Kkt. 13. § (2) bekezdésére. Azt állította, hogy a Kkt.

a forgalomszabályozás eszközei közül kizárólag a várakozási díj, azaz a parkolásért fizetendő díjak megállapítására jogosítja fel a helyi jogalkotót. Ehhez képest az Ör. támadott rendelkezése kifejezetten forgalomkorlátozási céllal vezette be a díjat, illetve a hozzá kapcsolódó pótdíjat. A magasabb szintű jogszabály, a Kkt. nem hatalmazta fel erre a helyi jogalkotót. Így az indítványozó szerint az Ör. 3. § (2)–(3) bekezdése nem illeszkedik a magasabb szintű szabályozáshoz, ezért ellentétes az Alkotmány 44/A. §-ával.

Az indítványozó bíróság az Ör. 3. § (2)–(3) bekezdését ellentétesnek tartotta továbbá az Alkotmány 58. § (1) bekezdésével és 8. § (2) bekezdésével is. Azzal érvelt, hogy az Alkotmány alapján a szabad mozgáshoz való jog korlátozására csak törvényi szinten van lehetőség. Ehhez képest az Ör. nem törvényi szinten, s nem is a törvényi keretek között korlátozza az alapjogot. Ráadásul a korlátozás aránytalannak tekinthető, hiszen az Ör. értelmében a pótdíj az alapidíj 30-szorosát is elérheti.

Az indítványozó bíróság kifejtette, hogy a helyi önkormányzat a közfeladatait közhatalmi jogkörében eljárva teljesíti, ezért ezekben az esetekben egy közjogi jogviszony jön létre. Ezzel szemben utalt arra, hogy a bírói gyakorlat egyértelműen magánjogi jellegűnek tekintette a közterület fenntartásával és a fizetendő díjak meghatározásával kapcsolatos tevékenységet, amely a helyi köztulajdon működtetésével kapcsolatos közszolgáltatás. Ennek kapcsán hivatkozott az Alkotmánybíróság gyakorlatára, mely szerint a helyi jogalkotó a szerződés tartalmának meghatározására csak törvényi keretek között jogosult, általános felhatalmazással nem rendelkezhet. Továbbá hivatkozott arra is, hogy „a jogállamiság elve alapján az önkormányzati szabályozáson számon kérhető kötelezettség a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége”, így a díj mértéke nem szakadhat el a nyújtott közszolgáltatásról, azaz nem lehet önkényes. Az indítványozó szerint az Ör. 3. § (2)–(3) bekezdése ezeknek a feltételeknek sem felel meg, ezért ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

Az indítványozó bíróság kifogásolta továbbá azt is, hogy az Ör., majd az Ör.-t módosító rendeletek is szinte kivétel nélkül a kihirdetésük napján léptek hatályba. Ezzel kapcsolatban is az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét kérte megállapítani.

4. Az indítványozó bíróságok a 2009. január 1-jével hatályon kívül helyezett Ör.-t támadták, mivel az előttük folyamatban lévő perekben az Ör. az alkalmazandó szabály. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályát veszített jogszabály alkotmányellenességének vizsgálatára csak kivételesen, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és a 48. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasz alapján kerülhet sor. Tekintettel arra, hogy az Ör. felülvizsgálatát a bíróságok az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján kezdeményezték, az Alkotmánybíróság a már hatályon kívül helyezett Ör. vonatkozásában az eljárást lefolytatta.
5. Az indítványozó bíróságok az Ör. támadott rendelkezéseivel összefüggésben az alkalmazási tilalom kimondását nem kezdeményezték, de az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának megfelelően úgy értelmezte, hogy a bírói kezdeményezések magukban foglalják az alkalmazási tilalom kimondása iránti kérelmet is. [21/2005. (VI. 2.) AB határozat, ABH 2005, 239, 242.; 36/2006. (IX. 7.) AB határozat, ABH 2006, 473.]
6. Az Alkotmánybíróság a folyamatban levő ügyeket – azok tárgyi összefüggésére tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

## II. 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

## 2. Az Ör.-nek az első indítvány benyújtásakor hatályos érintett rendelkezései:

„3. § (2) A korlátozott, illetve fokozottan korlátozott övezetbe behajtani csak lakossági, intézményi, áruszállítási, építési és ingatlan-fenntartási vagy közfeladat ellátására vonatkozó, a közterület-kezelő által kiadott behajtási engedély alapján lehet.

(3) A korlátozott, illetve a fokozottan korlátozott övezetekbe történő behajtás díjait és pótdíjait a rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.”

„16. § (8) A díjfizetés elmulasztásáért a gépkocsi üzemben tartója és a tulajdonosa egyetemlegesen felelnek, a jogkövetkezmények érvényesítésére a korlátozott forgalmú övezetek tekintetében a kezelő, a parkoló zónák vonatkozásában az üzemeltető jogosult.”

„2. sz. melléklet

A korlátozott és fokozottan korlátozott forgalmú (gyalogos) övezetekbe történő behajtási engedélyek díjai és pótdíjai (...)

2.) Pótdíjak

a.) Az 1. sz. melléklet 1–3. sz. korlátozott forgalmú övezeteibe engedély nélkül vagy attól eltérő módon behajtót az 1. a.) pontban meghatározott alapidj figyelembevételével alapidj és pótdíj megfizetésére kötelezi az üzemeltető.

aa.) Az 1. sz. melléklet 4–8. sz., illetve fokozottan korlátozott forgalmú övezeteibe engedély nélkül vagy attól eltérő módon behajtót az 1. g.) pontban meghatározott alapidj és pótdíj megfizetésére kötelezi az üzemeltető.

b.) A pótdíj az a./ pontban meghatározott alapidj 10-szerese, illetve az aa.) pont szerint meghatározott mérték 5-szöröse, ha a kötelezett az esedékesség napjától számított 8 napon belül megfizeti.

c.) A pótdíj az a./ pontban meghatározott alapidj 20-szorosa, illetve az aa.) pont szerint meghatározott mérték 10-szerese, ha a kötelezett az esedékesség napjától számított 8 és 20 nap között megfizeti.

d.) A pótdíj az a./ pontban meghatározott alapidj 30-szorosa, illetve az aa.) pont szerint meghatározott mérték 15-szöröse, ha a kötelezett az esedékesség napjától számított 20 napon túl fizeti meg.”

3. Az Ör2.-nek az indítvány elbírálásakor hatályos érintett rendelkezései:

„17. § (8) A behajtási díj, a parkolási díj meg nem fizetése miatt kiszabott pótdíj megfizetéséért a gépjármű üzembentartója a felelős. A jogkövetkezmények érvényesítésére a korlátozott forgalmú és a fokozottan korlátozott forgalmú övezetek tekintetében a közterület-kezelő, a parkolózónák vonatkozásában az üzemeltető jogosult.”

„44/2008. (12. 15.) Ör. 2. sz. melléklete

A korlátozott forgalmú övezetekbe történő behajtási engedélyek alap- és pótdíjai (...)

2.) Pótdíjak

Aki a rendelet 1. sz. mellékletében felsorolt korlátozott forgalmú (sétáló), és a fokozottan korlátozott forgalmú (gyalogos) övezetekbe engedély nélkül és attól eltérő módon hajt be, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15/C. § (2) bekezdés szerinti pótdíjat köteles fizetni.”

„44/2008. (12.15.) Ör. 4. sz. melléklete

A parkolás díjai és pótdíjai (...)

4.) A parkolási díjak pótdíjai a közúti közlekedés szabályairól szóló 1988. évi I. törvény 15/C. § (2) bekezdésében foglalt mértékűek.”

III. Az indítványok az alábbiak szerint megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azzal az indítványozói kérelemmel foglalkozott, amely szerint az Ör2. támadott szakaszai az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvébe és az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütköznek.

Bár az indítványozó az Ör2. meghatározott rendelkezései tekintetében állította csupán a magasabb szintű jogszabállyal fennálló ellentétet, az Alkotmánybíróság eddig gyakorlatának megfelelően, szélesebb összefüggésben vizsgálta az indítványban foglalt alkotmányossági aggályokat. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 978.; 103/2008. (VII. 11.) AB határozat, ABH 2008, 1437, 1439.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör2. preambuluma szerint az Ör2. alapjául fekvő jogszabályi felhatalmazás a Kkt. 3. § (1) bekezdése és 15. § (3) bekezdése.

Az Alkotmánybíróság a Kkt. 15. § (3) bekezdésének alkotmányellenességét az indítványozó által is hivatkozott Abh.-ban már megállapította, és a jogszabályhelyet 2010. június 30. napjával megsemmisítette. E határozatában az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján döntenie kellett arról is, hogy a Kkt. 15. § (3) bekezdésének megsemmisítése érinti-e az e felhatalmazó rendelkezésen alapuló, közterületen való várakozás tárgy körben alkotott támadott önkormányzati rendeletek érvényességét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy önmagában a felhatalmazó rendelkezés alkotmányellenessége nem okozza automatikusan a felhatalmazáson alapuló önkormányzati szabályozás alkotmányellenességét. Ha a „felhatalmazó» jogalkotó közhatalma teljességének

birtokában járt el”, úgy a felhatalmazó rendelkezés későbbi sorsa nem befolyásolja a reá alapított jogszabályok sorsát. Azonban amennyiben „e jogalkotói hatáskör csorbát szenvedett, úgy annak delegálására sem kerülhet sor alkotmányosan.” Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban vizsgálta, a közúti várakozás tárgykorban hozott önkormányzati rendeletekkel kapcsolatosan megállapította, hogy azok – a Legfelsőbb Bíróság közúti várakozással kapcsolatos jogértelmezése szerint – polgári ügygel kapcsolatos szabályokat tartalmaztak, tehát nem „helyi közügyben”, hanem delegált jogkörben való önkormányzati jogalkotói munka eredményeképpen születtek meg. Mindezek miatt, mivel a felhatalmazói jogkör gyakorlására alkotmányellenes eredménnyel került sor, és a vizsgált önkormányzati rendeletek delegált, felhatalmazáson alapuló hatáskörben születtek, a felhatalmazó jogszabály alkotmányellenessége kihat a felhatalmazáson alapuló szabályok alkotmányosságára is. Az Alkotmánybíróság ezért az önkormányzati rendeleteket az Abh.-ban megsemmisítette. (ABH 2009, 941, 964–965.)

Tekintettel arra, hogy az Ör2. preambuluma kifejezetten hivatkozik a Kkt. 15. § (3) bekezdésére, mint felhatalmazó rendelkezésre, valamint arra, hogy az Ör2. a gépjárművel közterületen történő várakozás szabályait (is) rögzíti, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör2. is delegált jogalkotói hatáskörben született. Ennek következtében a Kkt. 15. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása az Ör2. – mint az alkotmányellenes felhatalmazó rendelkezésén alapuló jogszabály – alkotmányellenességének megállapítását is szükségessé teszi. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör2. egészét megsemmisítette.

Az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített jogszabályt az erről szóló határozat hivatalos lapban történő közzétételét követő naptól nem lehet alkalmazni. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján azonban az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően is meghatározhatja a jogszabály hatályon kívül helyezésének napját, amennyiben erre a jogbiztonság vagy a kezdeményező különösen fontos érdeke miatt szükség mutatkozik. Az Alkotmánybíróság az Ör2.-t – az Abh.-ban foglalt indokok alapján – a jogbiztonság elvére figyelemmel pro futuro, 2011. december 31. napjával semmisítette meg.

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör2. alkotmányellenességét a fentiek alapján megállapította, e rendelet egyes rendelkezéseinek az indítványban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétét – állandó gyakorlatának megfelelően – már nem vizsgálta. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

2. A bírói kezdeményezésekben a már hatályon kívül helyezett Ör. több rendelkezésének alkotmányossági felülvizsgálatát indítványozták. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. preambuluma az Ör2.-höz hasonlóan a Kkt. 15. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésre hivatkozik. A Kkt. 15. § (3) bekezdésének az Abh.-ban megállapított alkotmányellenessége – a fentiekben kifejtettek szerint – az Ör. egészére ugyanúgy kihat, mint az Ör2.-re. Az Ör., – lévén már nem hatályos –, megsemmisítésére nem kerülhetett sor. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányellenességének megállapításáról döntött, s kizárta az Ör. perbeli alkalmazhatóságát. Így az Ör. a Budaörsi Városi Bíróság 1.G.20.789/2009. szám alatt, illetve a Pest Megyei Bíróság 9.Gf.23.881/2009. szám alatt folyamatban lévő perében nem alkalmazható.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2011. július 11.

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

*Dr. Bragyo András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1021/B/2006.



**Az Alkotmánybíróság 63/2011. (VII. 13.) AB határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budakalász Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a helyi adókról szóló 22/1996. (XII. 20.) számú rendeletében a telekadóra vonatkozó rendelkezések megalkotása során nem tett eleget a helyi sajátosságok figyelembevételét előíró mérlegelési követelménynek. Az Alkotmánybíróság felhívja a képviselő-testületet arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2011. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**Indokolás**

- I. Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte Budakalász Nagyközség Önkormányzatának a helyi adókról szóló – többször módosított – 22/1996. (XII. 20.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) kapcsán. Álláspontja szerint Budakalász Nagyközség Önkormányzata a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényből (a továbbiakban: Htv.) származó jogalkotói feladatát elmulasztva alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy a nagyközség közigazgatási területén lévő beépítetlen telkek tekintetében az adómentességet, illetve az adómértéket nem a Htv. 6. § c) pontjának megfelelően, a helyi sajátosságokhoz igazodóan állapította meg. Az indítvány hivatkozik arra, hogy az Ör. a telekadó mértékét a beépítetlen telkek esetében egységesen a törvényi maximumban, 200.– Ft/m<sup>2</sup> összegben állapítja meg. Az indítványozó gazdasági társaság tulajdonában áll 29 db beépítetlen telek, amelyek a Duna úgynevezett nagyvízi medrében helyezkednek el, amely területet az árvíz több évben is teljes egészében elöntötte. Az Ör. hivatkozott szabályozása folytán – az indítványozó érvelése szerint – az önkormányzat a társaság tulajdonában álló telkek tekintetében az adó mértékének megállapítása során a helyi sajátosságokat nem vette figyelembe, amikor a gyakori árvízi elöntés és az állandó fenyegetettség ellenére a telekadót a törvényi maximumban határozta meg. Az indítványozó álláspontja szerint az önkormányzat nem tett eleget a Htv. 6. § c) pontjából fakadó kötelezettségének, és ezzel megsértette az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontját, amely szerint a helyi képviselőtestület a törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. Kiegészítő beadványában a mulasztás megállapítását az Alkotmány 70/I. §-át sértő helyzetre alapozza.
- II.
  1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:  
(...)  
d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,”  
„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”
  2. Az Ör. vizsgált szabálya:  
„20. § (1) Az adó alapja telek vagy telekrész négyzetméterben számított alapterülete.  
(2) Az adó mértéke:  
a) beépített teleknél az adóköteles rész után 50.– Ft/m<sup>2</sup>  
b) beépítetlen teleknél 200.– Ft/m<sup>2</sup>  
c) az ingatlan-nyilvántartásban művelési ág szerint aranykorona-értékkel nyilvántartott és ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló telek esetén 7.– Ft/m<sup>2</sup>.”
- III. Az indítvány megalapozott.
  1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése szerint hivatalból vagy indítvány alapján a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett

elő. A jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatáskörébe és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]

2. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már több ízben vizsgálta az önkormányzatok által kivetett telekadó kérdéseit.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyi önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontján alapul. Az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköröként határozza meg azt, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét.

A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit a Hatv. szabályozza.

A képviselő-testületet megillető adómegállapítási jog és e tárgyban rendeletalkotási jogkörének terjedelmét a Hatv. 6. §-a állapítja meg. Eszerint:

„Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

- a) az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,
- b) az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,
- c) az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa,
- d) az e törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékaul szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé,
- e) e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározza.”

E rendelkezések alapján a helyi önkormányzat széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A Hatv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be, meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait. A 6. § c) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró képességének figyelembevételével állapítsa meg az adómaximumon belül az adó mértékét. A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának részjogosítványa az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga. A törvény e szabályozásával lehetőséget kíván adni a helyi önkormányzatoknak a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. E mérlegelés körében hozott rendelkezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelés során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel, nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmaznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést. (463/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 690, 691.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 604.)

3. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/I. §-át sértő alkotmányellenes helyzetet idézett elő az önkormányzat azáltal, hogy a telekadó szabályozása során elmulasztotta a helyi sajátosságok differenciált figyelembe vételét.

Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése szerint minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában e rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan kifejtette: „ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közteherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden



egyed adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg." (666/B/1992. AB végzés, ABH 1992, 735, 737.)

A helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adó tárgyát és alapját, valamint az adó mértékének maximumát.

A telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. 21–22. §-a választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. a 6. § c) pontjában az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére.

A Hatv. 22. §-a szerint, ha az önkormányzat a telekadó mértékét tételesen állapítja meg, az adó évi mértékének felső határa 200 Ft/m<sup>2</sup>, amely a 6. § c) pontban foglaltak szerint a fogyasztói árszínvonal változásának megfelelően korrigálható.

4. Az Ör.-nek az indítvány által hivatkozott rendelkezése egységesen, az érintett ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelése nélkül a Hatv. 22. § a) pontja által meghatározott összegben állapította meg a telekadó mértékét (és nem élt az árszínvonal változáshoz kapcsolódó korrekciós lehetőséggel sem). Az Ör. az adómentességek, adókedvezmények szabályozása során sem alkalmazott olyan megoldásokat, amelyek a helyi sajátosságok, a telkek rendeltetésében, értékében fennálló különbségek, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelését tükröznék.

Az Ör. a telekadó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tett a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, de nem tett eleget a Hatv. 6. § c) pontjában előírt kötelező mérlegelési követelménynek. Ezzel a mulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő, mivel megsértette az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében szabályozott arányos közteherviselés követelményét. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság az 1531/B/1991. AB határozatában, (ABH 1993, 707, 710.), valamint 22/2001. (VI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 620, 624.)]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Budakalász Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete a telekadóra vonatkozó rendelkezések megalkotása során nem tett eleget a Hatv.-ben a helyi sajátosságok figyelembevételét előíró mérlegelési követelménynek, és ezzel az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

5. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó első beadványában az alkotmányellenesség alapjaként hivatkozott rendelkezés, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontja nem hozható összefüggésbe az indítványban leírt jogalkotói mulasztás kérdésével, ezért ennek vizsgálatával érdemben nem foglalkozott.

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

Budapest, 2011. július 11.

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

*Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 169/E/2009.

## Az Alkotmánybíróság 64/2011. (VII. 13.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2008. (VIII. 7.) rendelete 5. §-a alkotmányellenes, ezért azt 2011. december 31. napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

- I. Az indítványozó jogi képviselője újtján Sátoraljaújhely Város Önkormányzat Képviselő-testületének a telekadóról szóló 26/2008. (VIII. 7.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 5. §-ának – az Ör. hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú – megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.  
Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. támadott rendelkezése ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontjával, és sérti az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdését azáltal, hogy az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelés nélkül a Hatv.-ben meghatározott adómaximum közelében állapítja meg a telekadó mértékét. Az indítványozó a telekadó aránytalan mértékét a tulajdonában álló telek után kivetett adó összegével szemlélteti és rámutat arra, hogy az Ör. alapján megállapított adókötelezettség a telek értékének hozzávetőlegesen 1/5-ét teszi ki, amely adóteher gyakorlatilag öt év alatt felemésztené az ingatlan piaci értékét.  
A támadott rendelkezés visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló kérelmével összefüggésben az indítványozó utal az ingatlant terhelő adókötelezettség összszerűségére, valamint arra, hogy ilyen mértékű adó megfizetése az indítványozó létét, rendes gazdálkodását nagymértékben veszélyeztetné, így különösen fontos érdeke indokolja a jogszabályhely hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését.
- II. 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:  
„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”  
2. Az Ör. vizsgált szabálya:  
„5. § Az adó mértéke 200 Ft/m<sup>2</sup>/év.”
- III. Az indítvány megalapozott.  
1. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már több ízben vizsgálta az önkormányzatok által kivetett telekadó kérdéseit.  
Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyi önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontján alapul. Az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköröként határozza meg azt, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét.  
A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit a Hatv. szabályozza.  
A képviselő-testületet megillető adómegállapítási jog és e tárgyban rendeletalkotási jogkörének terjedelmét a Hatv. 6. §-a állapítja meg. E szerint:  
„Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:  
a) az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,  
b) az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,  
c) az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által

2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa,

d) az e törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékául szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé,

e) e törvény és az adózás rendjéről szóló törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait meghatározza.”

E rendelkezések alapján a helyi önkormányzat széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A Hatv. keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be, meghatározhatja a helyi adó bevezetésének időpontját és időtartamát, a helyi adózás részletes szabályait. A 6. § c) pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatot, hogy a helyi sajátosságok, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek, az adóalanyok teherbíró képességének figyelembevételével állapítsa meg az adómaximumon belül az adó mértékét. A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának részjogosítványa az adómentességek és adókedvezmények megállapításának a joga. A törvény e szabályozásával lehetőséget kíván adni a helyi önkormányzatoknak a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. E mérlegelés körében hozott rendelkezésekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hatáskörébe csak annak ellenőrzése tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelése során nem került-e ellentétbe az Alkotmány rendelkezéseivel, nem eredményezik-e valamely alapvető jog alkotmányellenes korlátozását, vagy nem tartalmaznak-e a diszkrimináció tilalmába ütköző hátrányos megkülönböztetést. (463/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 690., 691.; 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600., 604.)

2. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 70/I. §-át sértő alkotmányellenes helyzetet idézett elő az önkormányzat azáltal, hogy a telekadó szabályozása során elmulasztotta a helyi sajátosságok differenciált figyelembe vételét.

Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése szerint minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni. Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában e rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan kifejtette: „ez a rendelkezés állampolgári kötelezettségként fogalmazza meg a közterherviselés elvét. A közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében egyedül azt az általános követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelnie az állampolgárok jövedelmi és vagyoni viszonyainak. Azaz a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével. Ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia. Nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg.” (666/B/1992. AB végzés, ABH 1992, 735., 737.)

A helyi adók esetében az arányos közterherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adó tárgyát és alapját, valamint az adó mértékének maximumát.

A telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét. A Hatv. 21–22. §-a választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak arra, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak 3%-áig határozza meg a telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. a 6. § c) pontjában az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherbíró képességére.

A Hatv. 22. §-a szerint, ha az önkormányzat a telekadó mértékét tételesen állapítja meg, az adó évi mértékének felső határa 200 Ft/m<sup>2</sup>, amely a 6. § c) pontban foglaltak szerint a fogyasztói árszínvonal változásának megfelelően korrigálható.

3. Az Ör.-nek az indítvány által hivatkozott rendelkezése egységesen, az érintett ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelése nélkül a Hatv. 22. § a) pontja által meghatározott összegben állapította meg a telekadó mértékét (és nem élt az árszínvonal változáshoz kapcsolódó korrekciós lehetőséggel sem). Az Ör. az adómentességek, adókedvezmények szabályozása során sem alkalmazott olyan megoldásokat, amelyek a helyi sajátosságok, a telkek rendeltetésében, értékében fennálló különbségek, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelését tükröznék.

Az Ör. a telekadó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tett a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, de mellőzte a Hatv. 6. § c) pontjában előírt kötelező mérlegelés követelményét, megsértve ezzel az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében szabályozott arányos közteherviselés követelményét. [Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság az 1531/B/1991. AB határozatában, (ABH 1993, 707., 710.), valamint 22/2001. (VI. 29.) AB határozatában (ABH 2001, 620, 624.)]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 5. §-át a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.

4. Az indítványozó az Ör. támadott rendelkezésének a hatálybalépés időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„43. § (1) Azt a jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt, amelyet az Alkotmánybíróság a határozatában megsemmisít, az erről szóló határozatnak a hivatalos lapban való közzététele napjától nem lehet alkalmazni.

(2) A jogszabálynak vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz megsemmisítése, – a (3) bekezdésben foglalt eset kivételével – nem érinti a határozat közzététele előtt létrejött jogviszonyokat, s a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.”

(...)

„(4) Az Alkotmánybíróság a 42. § (1) bekezdésében, valamint a 43. § (1)–(2) bekezdésében meghatározott időponttól eltérően is meghatározhatja az alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezését vagy konkrét esetben történő alkalmazhatóságát, ha ezt a jogbiztonság, vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.”

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság – éppen a jogbiztonság érdekét szem előtt tartva – nem találta lehetségesnek a jogszabályhely visszamenőleges hatályú megsemmisítését, a megsemmisítés időpontját azonban az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján – pro futuro hatállyal – úgy állapította meg, hogy a jogalkotónak megfelelő időt hagyott az Ör. alkotmányossági követelményeknek eleget tevő módosítására.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2011. július 11.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 252/B/2009.

---

**Az Alkotmánybíróság 65/2011. (VII. 13.) AB határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 494/2009. (XII. 22.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**Indokolás**

- I.
1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 494/2009. (XII. 22.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) úgy döntött, hogy a Gy. I. magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát hitelesíti.  
A népszavazási kezdeményezés az alábbi kérdést tartalmazta: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés törölje el az 1989. évi XXXIV. törvény 5. § (3) és (4) bekezdéseiben a pártok számára biztosított területi és országos listaállítási jogot, hogy ezentúl az Országgyűlésbe csak egyéni választókerületekből kerülhessenek képviselők?”  
Az OVBh. indokolásában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben megfogalmazott formai, valamint a kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadálya nincs.
  2. A törvényes határidőn belül K. B. magánszemély kifogást nyújtott be az OVBh. ellen. Álláspontja szerint a kérdés hitelesítésére nem kerülhetett volna sor, egyrészt, mert a kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ún. szervezetalakítási kérdés, másrészt, mert sem a választópolgárok, sem a jogalkotó számára nem egyértelmű.
  - 2.1. A kifogás rögzítette, hogy a kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének d) pontja – és az erre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat – értelmében vett szervezetalakítási kérdés, és így a népszavazás tiltott tárgyának minősül. A kifogást tevő hivatkozik a 25/2004. (VII. 27.) AB határozatban kifejtett, az 58/2006. (X. 13.) AB határozatban, a 62/2007. (X. 17.) AB határozatban és 162/2008. (XII. 18.) AB határozatban megerősített alkotmánybírósági álláspontra, amely szerint „ugyanúgy, ahogyan bármely más szerv létrejöttére, alakulására, összetételére vonatkozó országgyűlési szabályozás szervezetalakításnak minősül, ennek minősül az is, ha az Országgyűlés a saját összetételét, a képviselők számát illetően hoz döntést”.  
Álláspontja szerint a hivatkozott AB határozatokból következik, hogy az Országgyűlés belső összetételét befolyásoló, belső szervezetét érintő döntések, tehát az Országgyűlés, mint szervezet saját megalakításának, létrejöttének szabályai, azaz a választási törvények – az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Vjt.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) rendelkezéseinek többsége is – a szervezetalakítási kérdésre vonatkozó népszavazási tilalom alá tartoznak.
  - 2.2. A kifogást tevő szerint az előbbieken túl a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésének, mivel a kérdés nem egyértelmű sem a választópolgárok, sem az Országgyűlés számára. Álláspontja szerint egyrészt a kérdés csak a Vjt. 5. § (3) és (4) bekezdésének eltörlését kívánja, és nem szól a pártlistákra vonatkozó összes többi – a Vjt.-ben, Ve.-ben és egyéb törvényekben lévő – rendelkezésről. Másrészt nem derül ki a kérdésből, hogy az egyéni képviselők számát mennyiben kívánja megváltoztatni a kérdés feltevője. A kérdés alapján tartott eredményes népszavazás folytán ugyanis – a területi és az országos listaállítási jog megszüntetésével – a választási rendszer egyéb elemeinek változatlanul hagyása mellett a képviselők létszáma 176-ra csökkenne (ami a már említett AB határozatokra tekintettel szintén szervezetalakítási kérdés). Ugyanakkor a kérdés nem szól a Vjt. 4. § (1) bekezdésének módosításáról, amely a képviselők létszámát 386-ban határozza meg. Nem tudni, hogy a kérdés feltevőjének szándéka tényleg arra irányult volna, hogy a képviselők létszámát ne, csak a választás módját változtassa. Ha az Országgyűlés létszámát a kérdés nem változtatná, akkor az az egyéni választókerületi rendszer átalakításának szükségességét vonná maga után, amelyet az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet szabályoz, ennél fogva nem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, tehát nem népszavazási tárgykör.

A kifogást benyújtó azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság az OVBh.-t semmisítse meg, és utasítsa az OVB-t új eljárás lefolytatására.

- II.
1. Az Alkotmánynak a kifogásban hivatkozott rendelkezése:  
„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:  
(...)  
d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről,”
  2. Az Nsztv. hivatkozott rendelkezése:  
„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”
  3. A Vjt. érintett szakaszai:  
„4. § (1) Az országgyűlési képviselők száma összesen háromszáznolcvanhat.  
(2) Százhetvenhat országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, százötvenkettőt megyei, fővárosi választókerületben (a továbbiakban: területi választókerület) listán választanak. Az egyéni és a területi választókerületben mandátumot el nem ért, országosan összesített szavazatok alapján a pártok országos listájáról további ötvennyolc kompenzációs mandátum kerül betöltésre.”  
„5. § (3) A területi választókerületben – területi listán – pártok jelölhetnek. Az a párt állíthat területi listát, amely a területi választókerületben – e törvény melléklete szerint meghatározott számban – az egyéni választókerületek egynegyedében, de legalább két egyéni választókerületben jelöltet állított.  
(4) Országos listát az a párt állíthat, amely legalább hét területi választókerületben állított listát.”

III. A kifogás nem megalapozott.

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

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során megállapította, hogy az OVB 184/2008. (V. 6.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh2.) úgy döntött, hogy a szintén Gy. I. magánszemély által benyújtott, az OVBh.-ban hitelesített kérdéssel szó szerint megegyező, országos népszavazási kezdeményezésben feltett konkrét kérdést hitelesíti. A törvényes határidőn belül két magánszemély nyújtott be kifogást az OVBh2. ellen. A kifogások egyike – bár más magánszemély nyújtotta be – azonos az OVBh.-val szemben benyújtott, a jelen ügy tárgyát képező kifogással. Az Alkotmánybíróság 30/2009. (III. 20.) AB határozatában (ABH 2009, 251.) a népszavazási kezdeményezésnek az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés d) pontjába ütközését a kifogásban felsorakoztatott érvek mentén nem találta megállapíthatónak, továbbá az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében rögzített egyértelműség követelményének sérelmét állító kifogási elemet is elutasította, ezért az OVBh2.-t helybenhagyta.

Mindezekre tekintettel – a 30/2009. (III. 20.) AB határozatban foglalt indokolással egyetértve – az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a 494/2009. (XII. 22.) OVB határozat elleni kifogást elutasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVBh.-nak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. július 12.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

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

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

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

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

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

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 26/H/2010.



## IX. Határozatok Tára

### Az Országgyűlés 60/2011. (VII. 13.) OGY határozata az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 23/2010. (V. 14.) OGY határozat módosításáról\*

1. Az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 23/2010. (V. 14.) OGY határozat a következők szerint módosul:  
Az Országgyűlés az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságba dr. Balsai István (Fidesz) helyett dr. Salamon Lászlót (KDNP) 2011. szeptember 1-jétől a bizottság elnökévé, dr. Salamon László (KDNP) helyett Pósz Lajost (független) 2011. szeptember 1-jétől a bizottság tagjává megválasztja.
2. E határozat elfogadásakor lép hatályba, és 2011. szeptember 2-án hatályát veszti.

*Kövér László s. k.,*  
az Országgyűlés elnöke

*Göndör István s. k.,*  
az Országgyűlés jegyzője

*Dr. Szűcs Lajos s. k.,*  
az Országgyűlés jegyzője

### Az Országgyűlés 61/2011. (VII. 13.) OGY határozata a budapesti Kossuth Lajos tér rekonstrukciójáról\*\*

1. A budapesti Kossuth Lajos tér mint az Országgyűlés épületének előterében Magyarország alkotmányos főterének szerepét betöltő terület méltó kialakítása érdekében az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy az Országgyűlés elnökével és Hivatalával együttműködve kezdje meg és 2014. május 31-ig bonyolítsa le a tér teljes rekonstrukcióját.
2. Ennek érdekében az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy végezze el mindazokat a jogszabály-előkészítési, egyeztetési, jogalkotási és igazgatási feladatokat, amelyek eredményeként
  - a) a Kossuth Lajos tér teljes területe (Budapest, V. kerület, 24893 hrsz.) a Magyar Állam tulajdonaként az Országgyűlés Hivatalának vagyongazdálkodásába kerül;
  - b) lehetővé válik a kormányzati szervek működésével összefüggésben a térre érkező gépjárművek tárolásának felszín alatti megoldása, illetve a parkoló létesítmény állami üzemeltetése;
  - c) növekszik a tér parkfelülete;

\* A határozatot az Országgyűlés a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el.

\*\* A határozatot az Országgyűlés a 2011. július 11-i ülésnapján fogadta el.

- d) lehetővé válik az Országház megtekintésére érkező látogatók méltó fogadása;
  - e) az 1956-os tragikus sortűz áldozatai emlékének megörökítése és a téren jelenleg álló képzőművészeti alkotások méltó elhelyezése mellett visszaállítható a tér képzőművészeti arculatának 1944. előtti állapota;
  - f) az Országgyűlés épülete közjogi funkciójának sérelme nélkül megvalósul az Országház nyitottabbá tétele.
3. Az Országgyűlés felkéri a Kormányt, hogy az 1. pontban jelzett határidőig gondoskodjon a végrehajtó hatalom szerveinek a törvényhozás épületén kívüli elhelyezéséről, s az Országházat teljes egészében adja át az Országgyűlésnek.
4. E határozat a közzétételének napján lép hatályba.

*Kövér László s. k.,*  
az Országgyűlés elnöke

*Göndör István s. k.,*  
az Országgyűlés jegyzője

*Dr. Szűcs Lajos s. k.,*  
az Országgyűlés jegyzője

---

A Magyar Közlönyt a Szerkesztőbizottság közreműködésével a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szerkeszti.

A Szerkesztőbizottság elnöke: dr. Gál András Levente,  
a szerkesztésért felelős: dr. Borókainé dr. Vajdovits Éva.

A szerkesztőség címe: Budapest V., Kossuth tér 1–3.

A Határozatok Tára hivatalos lap tartalma a Magyar Közlöny IX. részében jelenik meg.

A Magyar Közlöny hiteles tartalma elektronikus dokumentumként a <http://kozlony.magyarorszag.hu> honlapon érhető el.

A Magyar Közlöny oldalhú másolatát papíron kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Felelős kiadó: Majláth Zsolt László ügyvezető igazgató.