



A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG HIVATALOS LAPJA  
2010. július 14., szerda

## Tartalomjegyzék

142/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21921
143/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21937
144/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21950
145/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21959
146/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21961
147/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21962
148/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21964
149/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21968
150/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21970
151/2010. (VII. 14.) AB határozat	Az Alkotmánybíróság határozata	21971
152/2010. (VII. 14.) AB végzés	Az Alkotmánybíróság végzése	21975
153/2010. (VII. 14.) AB végzés	Az Alkotmánybíróság végzése	21977
154/2010. (VII. 14.) AB végzés	Az Alkotmánybíróság végzése	21978
52/2010. (VII. 14.) OGY határozat	Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság létrehozásáról	21980
53/2010. (VII. 14.) OGY határozat	Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról	21981

**Tartalomjegyzék**

201/2010. (VII. 14.) KE határozat	Kitüntetés adományozásáról	21982
202/2010. (VII. 14.) KE határozat	Kitüntetés adományozásáról	21982
203/2010. (VII. 14.) KE határozat	Nyugállományú rendőr altábornagy hivatásos állományba visszavételéről	21983
30/2010. (VII. 14.) KüM határozat	Az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezménynek az Európai Közösségek Bírósága által előzetes döntéshozatal révén történő értelmezéséről szóló, Brüsszelben, 1996. november 29-én létrejött Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvény 8. és 9. §-ainak hatálybalépéséről	21983
31/2010. (VII. 14.) KüM határozat	Az Európa Tanács pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezménye kihirdetéséről, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény módosításáról szóló 2008. évi LXIII. törvény 2. és 3. §-ai, valamint 5. §-a hatálybalépéséről	21984
32/2010. (VII. 14.) KüM határozat	A Magyar Köztársaság Kormánya és Bosznia-Hercegovina Minisztertanácsa közötti pénzügyi együttműködési keretprogram kialakításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 94/2010. (III. 31.) Korm. rendelet 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről	21984
33/2010. (VII. 14.) KüM határozat	A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a közös államhatárt keresztező villamos távvezetékek építésével, üzemeltetésével, fenntartásával, rekonstrukciójával és üzemzavar-elhárításával kapcsolatos együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2010. évi XXXIII. törvény 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről	21985
34/2010. (VII. 14.) KüM határozat	A Magyar Köztársaság Kormánya és Szerbia Köztársaság Kormánya között a nemzetközi kombinált áru fuvarozásról és a logisztikai szolgáltatásokról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2009. évi CXIX. törvény 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről	21985
35/2010. (VII. 14.) KüM határozat	Egyrésről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrésről a Montenegrói Köztársaság közötti Stabilizációs és Társulási Megállapodás kihirdetéséről szóló 2008. évi XVIII. törvény 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről	21986

## VI. Az Alkotmánybíróság határozatai és végzései

### Az Alkotmánybíróság 142/2010. (VII. 14.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnöknek az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény alkotmányellenessége előzetes vizsgálatára benyújtott indítványa alapján – *dr. Bragyova András, dr. Holló András, dr. Kiss László és dr. Lévay Miklós* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló, az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadott törvény 15. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### Indokolás

- I. 1. Az Országgyűlés a 2008. október 20-i ülésnapján 205 igen szavazattal, 163 nem szavazat ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló, T/5883. számú törvényjavaslatot (a továbbiakban: SPS törvény). Az Országgyűlés elnöke az SPS törvényt 2008. október 28-án küldte át a köztársasági elnök hivatalába kihirdetésre. Az SPS törvénnyel szemben a köztársasági elnök alkotmányos aggályokat fogalmazott meg, ezért azt nem írta alá, hanem a 2008. november 12-én kelt indítványában – az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. §-ának a) pontja, 21. § (1) bekezdésének b) pontja és a 35. §-a alapján az SPS törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. A köztársasági elnök indítványa értelmében a kihirdetésre megküldött törvény 15. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből következő jogbiztonság elvét. Az indítvány lényege szerint a törvény által bevezetni kívánt, a termőföldtől és termeléstől eloldott támogatási jogosultságnak mint a termelőt megillető új, önálló vagyoni értékű jog egyik elemének a törvény hatálybalépése előtti harmadik évben (2006-ban) igénybe vett nemzeti támogatásokhoz kötése a jogosultság első kiosztásakor – az érintetteknek a megváltozott jogszabályi környezethez való alkalmazkodásra biztosított kellő felkészülési idő hiánya miatt – sérti a jogbiztonságot. Az indítvány szerint a törvény 15. § (3) bekezdése a korábbi támogatási rendszer szabályainak megváltozásához kapcsolódik. A törvény alapjaiban változtatja meg a támogatás rendszerét, és a támogatásban való részvétel feltételeit részben a múltban létrejött jogviszonyokra alapozza, úgy, hogy az érintettek korábbi vagyoni hatású döntéseiknél, jogviszonyaik alakításánál értelemszerűen nem számolhattak a jelen törvényből adódó következményekkel. Ez különösen hátrányosan érinti azokat a földtulajdonosokat, akik 2006 előtt vagy 2006-ban haszonbérbe adták termőföldjüket. Az erre vonatkozó szerződés megkötésekor ugyanis a tulajdonosok nem tudhatták, hogy a haszonbérleti szerződés alapján 2009-től az SPS törvény alapján a haszonbérlet szerez támogatási jogosultságot. Ez a tulajdonosok számára azért hátrányos, mert a támogatási jog adott haszonbérletre való rendelkezése, a konkrét termőföldtől való eloldása jelentősen megnehezíti más haszonbérlettel a szerződéskötést, és az ingatlan eladását is. Az új haszonbérlet, vagy az új tulajdonos ugyanis nem szerzi meg automatikusan a területéhez tartozó korábbi támogatási jogosultságokat. A mezőgazdasági termelők körén belül is hátrányos helyzetbe kerülnek azok, akik az SPS törvény alapján, az SPS törvény 15. § (3) bekezdése a) pontjában meghatározott bázisidőszakban – a 2006. naptári évben – nem részesültek releváns támogatásban a nemzeti költségvetésből. Ezzel egyebek mellett mindazok a termelők hátrányt szenvednek az SPS törvény értelmében, akik vagy a 2007. vagy a 2008. naptári évben kezdték meg tevékenységüket, vagy növelték az általuk megművelt, támogatásra jogosító területet. A 2006. naptári év bázisidőszakra való kijelölése miatt e termelők tényleges támogatása adott esetben jelentősen csökkenhet.

2. Az Alkotmánybíróság az indítványt véleményezésre megküldte a földművelésügyi és vidékfejlesztési, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszternek. Az indítványra a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter tett észrevételt.
3. Az Alkotmánybíróság a 2009. november 3-i teljes ülésen meghallgatta Gráf József földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert.

## II.

1. Az Alkotmány szabályai szerint:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. (...)”
2. Az SPS törvénynek a köztársasági elnöki indítvánnyal támadott szabályai és egyéb, a támadott szabállyal összefüggő rendelkezései a következőképpen szólnak:  
„3. § (1) A támogatási jogosultság dolognak minősülő mezőgazdasági vagyoni értékű jog.  
(2) A támogatási jogosultság ideiglenes átengedéséhez, tulajdonjogának átruházásához annak átadása nem szükséges.  
(3) A támogatási jogosultság a kiosztását elrendelő határozat jogerőre emelkedésének napján kerül a jogosult tulajdonába.  
(4) A támogatási jogosultság a közösségi jogi aktusban, valamint az e törvényben meghatározottak szerint korlátozottan forgalomképes.  
(5) Amennyiben a jogosult a támogatható területnek minősülő termőföldet és a termőföld hektárszámával megegyező számú támogatási jogosultságot ugyanazon személy számára kívánja átruházni vagy ideiglenesen átengedni, a termőföld tekintetében elővásárlásra vagy előhaszonbérletre jogosult e joggal csak úgy élhet, ha mind a termőföldre, mind pedig a támogatási jogosultságra vonatkozó ajánlatot elfogadja.  
(6) Amennyiben a támogatási jogosultság átruházására, ideiglenes átengedésére a termőfölddel együtt kerül sor, az erről szóló közokiratnak, vagy teljes bizonyító erejű magánokiratnak tartalmaznia kell a földterület Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszerben (a továbbiakban: MePAR) szerinti, és jogszabályban meghatározott azonosítási adatait.  
(7) A (6) bekezdésben foglaltak szerinti adatok hiányában a megállapodás jóváhagyása iránti kérelmet a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv érdemi vizsgálat nélkül elutasítja.  
(8) A mezőgazdasági haszonbérlet megszűnése, vagy megszüntetése egyben az ahhoz kapcsolódó támogatási jogosultság haszonbérletére kötött megállapodás megszűnésének, illetve megszüntetésének is minősül.” (...)
- „5. § (1) A támogatási jogosultság a közösségi jogi aktusban, valamint a jogszabályban foglalt feltételek teljesítése esetén jogosít támogatás igénybevételére.  
(2) A közösségi jogi aktusban foglaltaknak megfelelően jogszabályban meghatározottak szerint sajátos feltételek teljesítéséhez kötött támogatási jogosultság is kiosztható.  
(3) A mezőgazdasági termelő személyében öröklés miatt bekövetkezett változás, valamint jogutódlás esetében, illetve a mezőgazdasági üzem egészben, vagy részben történő átruházása alkalmával legfeljebb annyi támogatási jogosultság kerülhet az örökös, a jogutód, illetve a szerződő fél tulajdonába, amennyi az érintett mezőgazdasági termelőt az átruházásra kerülő rész vonatkozásában eredetileg is megillette, illetve amennyi a mezőgazdasági üzemhez eredetileg is tartozott.  
(4) Öröklés vagy jogutódlás esetén a támogatási jogosultság alapján járó támogatást a támogatási jogosultságot megszerző mezőgazdasági termelő örökös vagy jogutód mezőgazdasági termelő veheti igénybe.” (...)
- „15. § (1) A támogatási jogosultságok első alkalommal történő kiosztásakor a támogatási jogosultságok darabszámát – közösségi jogi aktus, illetve jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a jogosult terület alapján kell megállapítani.  
(2) A támogatási jogosultságok első alkalommal történő kiosztásakor a támogatási jogosultságok egységértékét:  
a) a támogatási jogosultságok regionális felosztására elkülönített pénzügyi keret – az összes mezőgazdasági termelő összes jogosult területe figyelembevételével – egységes felosztásával megállapított mérték, valamint  
b) az elkülönített nemzeti tartalék pénzügyi keretének a mezőgazdasági termelő által a bázis időszakban közösségi jogi aktusban, illetve jogszabályban meghatározottak szerint termékpályához kapcsolódóan megállapított támogatási összegnek támogatási jogcímenként külön-külön, jogszabályban meghatározottak szerinti mértékben figyelembe vett támogatási adatok alapján egyedileg megállapított mérték szerint összevontan kell megállapítani.  
(3) A (2) bekezdés b) pontja alkalmazásában bázis időszaknak  
a) a b)–d) pontokban foglalt eset kivételével 2006. naptári évet,  
b) tej kvótához kötött támogatás esetében 2007. március 31-et,

- c) az elkülönített cukor, illetve zöldség-gyümölcs támogatás esetében 2008. naptári évet,
- d) a bor termékpályához kapcsolódó támogatás esetében a közösségi jogi aktusban meghatározott,
- e) az a)–d) pontokban nem említett termékpályák esetében a közösségi jogi aktusban meghatározott időpontot kell tekinteni.

(4) Amennyiben a (3) bekezdés szerinti bázis időszak és az egységes támogatási kérelem 2009-ben történő benyújtására, illetve módosítására nyitva álló időszak között a mezőgazdasági termelő személyében öröklés, vagy jogutódlás következett be, támogatási jogosultság egységértékének megállapítása érdekében az örökgyógy, illetve a jogelőd által a bázis időszakban igénybe vett egységes terület alapú, illetve az ahhoz kapcsolódó kiegészítő nemzeti támogatást a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv nyilvántartásában szereplő örökös vagy jogutód mezőgazdasági termelőnél kell figyelembe venni.”

III. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján először azt kellett vizsgálnia, van-e hatásköre az SPS törvény alkotmányellenességének előzetes vizsgálatára.

1. Az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából annak lehet elvben jelentősége, hogy a közösségi agrárpolitika reformjának egyik elemét, az úgynevezett összevont gazdaság-támogatási rendszert (Single Payment Scheme, a továbbiakban: SPS) a Tanács fogadta el, 2003. június 26-i luxemburgi ülésén. A Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) e reformja által létrehozott rendszer alapvető jogszabálya közösségi jogforrás, a Rendelet.

A Rendelet az elfogadása óta több mint húsz alkalommal módosult, részben az új tagállamok csatlakozására tekintettel. Az Alkotmánybíróság jelen eljárásának folyamatban léte alatt is több alkalommal módosult a szabályozás. Végül a Rendeletet felváltotta a Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.), amely a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szól (a továbbiakban: Rendelet2). Annak a kérdésnek az eldöntésében, hogy az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre az indítvány elbírálására, ennek a változásnak nincs meghatározó hatása.

A KAP-reform rendszerében két alapvető modell (s egyben nemzeti implementációs lehetőség) szerepelt és szerepel: a történelmi [Rendelet 33. cikk (1) bekezdés a) pont], illetve a területalapú (regionalizált) modell [Rendelet 59. cikk (1) bekezdés].

A történelmi modell támogatottsági jogosultságot teremt egy meghatározott referencia-időszak (bázisidőszak) támogatási adatai alapján. Az egyes termelők által megszerzett jogosultságoknak a száma egyenlő a referencia-időszakban megművelt átlagos területtel. A jogosultságoknak az értéke az egy-egy termelő számára az adott időszakban ténylegesen kifizetett – közös költségvetésből eredő – támogatási referenciaösszeg elosztva a megszerzett jogosultságok számával. Jelentősége van annak, hogy a Rendelet szerinti történelmi modell a közösségből eredő támogatások új felosztásáról szól.

A területalapú vagy másképpen regionális modellben az IIR-be (Integrált Igazgatási Ellenőrzési Rendszer, lásd Európai Tanács 3508/92. számú rendelete) bejelentett jogosult földterület alapján jut a mezőgazdasági termelő támogatási jogosultsághoz. Egy-egy régióban az összes jogosultság egységes, azonos összegű. (A jogosultság nagysága: a regionális referenciaösszeg osztva a jogosult területtel.)

A két alapmodell kombinációja a harmadik, a hibrid modell. A tagállamok e modellben a történelmi és a területalapú jogosultságok kombinációja révén határozhatják meg a jogosultság összegét: részben történelmi, részben regionális számítás alapján. A hibrid modellnek több változata is kialakítható. A területalapú és a „történelmi” elemekre épülő támogatás-elosztási arány idővel változtatható lehet. Lehetséges, hogy a történelmi elemet átmeneti időszak után eltörlik, s a folyamat végére csak tiszta regionális rendszer marad. A változatlan feltételeket tartalmazó rendszert „statikus”, az eleve változó elemeket magában foglaló modellt pedig „dinamikus” hibridnek is nevezik.

A Rendeletben meghatározott ennek az egységes támogatási rendszernek a lényege, hogy a mezőgazdasági üzemek által korábban különböző jogcímenek igénybe vett közvetlen támogatásokat egységes támogatásban foglalja össze úgy, hogy a termelő, a gazdaság által a bázisidőszakban igénybe vett támogatásokat hozzárendeli az ebben az időszakban megművelt földterülethez, és a jövőben az így kapott arányszám és a gazdaság által ténylegesen művelt terület alapján engedi kifizetni a támogatást. [A Rendelet preambuluma a (29) pontja szerint „az egységes támogatást a mezőgazdasági üzem szintjén kell megállapítani.”]

Bázisidőszakként a Rendelet, amely 2003. szeptember 29-én kelt, és a hivatalos lap 2003. október 21-i számában jelent meg, három évet, a 2000-tól 2002-ig terjedő időszakot határozza meg (37. és 38. cikk).

A Rendelet még az új tagállamok – köztük Magyarország – csatlakozása előtt született. Ezért eredetileg nem tartalmazott szabályokat az új tagállamokra, hanem csak jelezte, hogy majd ki kell igazítani a Rendeletet, hogy hatálya kiterjedjen az új tagállamokra is.

A 2004. május 1-jén csatlakozott tagállamok vonatkozásában a módosított Rendelet eltérő szabályokat állapít meg. A Rendelet III. Cím 6. fejezete (71a. cikktől) nem határoz meg az új tagállamok számára bázisidőszakot. A régi tagállamok 2005-ben és 2006-ban vezették be az SPS valamely modelljét.

Az új tagállamok termelői és gazdaságai a csatlakozáskor értelemszerűen nem rendelkezhetek a közvetlen támogatásokat illetően sem referencia-időszakkal, sem referencia-összegekkel. Nem rendelkezhetek termeléshez kötött támogatással, és területalapú támogatással sem.

A Rendelet preambuluma (49) pontja szerint figyelemmel arra a tényre, hogy a 2003. évi csatlakozási szerződés értelmében 2004. május 1-jével új tagállamok csatlakoznak a Közösséghez, a csatlakozás időpontjáig az említett szerződésben előírt eljárásnak megfelelően ki kell igazítani e rendeletet, hogy hatálya kiterjedjen az új tagállamokra. A Tanács 583/2004/EK Rendelete (2004. március 22.) megállapítja, hogy az új tagállamok mezőgazdasági termelői nem részesültek közvetlen közösségi kifizetésekben, és nem rendelkeznek korábbi referenciákkal a 2000., a 2001. és a 2002. naptári évre vonatkozóan; ezért az új tagállamokban a regionálisan alkalmazott hektáronkénti támogatásokra kell alapozni az egységes támogatási rendszert, a régiók között objektív kritériumok alapján felosztva, és szétosztva azon mezőgazdasági termelők között, akiknek a gazdasága az érintett régióban található, és akik megfelelnek a jogosultsági feltételeknek [Preambulum (6) pont, 1. cikk 5. pont].

Az 1782/2003/EK tanácsi rendelet módosított 143. cikke [143b. cikk (9) bekezdése] egy átmeneti időszak alatt az új tagállamok esetében különleges intézkedések alkalmazását teszi lehetővé a mezőgazdasági termelők számára a közös költségvetésből Magyarország számára járó közvetlen kifizetések odaítélése terén: ez az egységes területalapú támogatási rendszer (Simplified Area Payment Scheme, SAPS).

A Rendelet módosított 71f. cikk (1) bekezdése szerint valamennyi olyan mezőgazdasági termelő részére jár jogosultság, akinek mezőgazdasági üzeme az érintett régióban található; a (3) cikk pedig kimondja, hogy „[e]ltérő rendelkezés hiányában a hektáronkénti támogatás iránti jogosultság nem módosítható.”

Az új tagállamok esetében a közvetlen támogatások folyósítására 2004 és 2013 között fokozatosan kerül sor a Rendelet alapján, „lépcsős” formula szerint. Eszerint az első évben a közös költségvetés az újonnan csatlakozó országok (így Magyarország) számára járó teljes közvetlen támogatási összeg 25%-át, majd három éven keresztül (2005, 2006, 2007) évente 5, illetve hat éven át (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013) évente 10%-os lépésekben egyre növekvő részét fedezi.

Ennek azért van jelentősége, mert a közös költségvetésből érkező támogatást nemzeti forrásokból, legfeljebb a nemzeti felső határig ki lehet egészíteni (ez az ún. „top up”): az új államok lehetőséget kaptak arra, hogy a közös költségvetésből fedezett támogatási összegeket legfeljebb harminc százalékkal nemzeti forrásból kiegészítsék [143c. cikk (2) bekezdés]. Ennek a nemzeti kiegészítő támogatásnak az elosztási szabályait a Rendelet részleteiben nem határozza meg közvetlenül. A szabályozást a belső jog, a 2007. évi XVII. törvény, valamint FVM-rendeletek tartalmazzák.

2. Az SPS törvény a SAPS támogatást (amit a Rendelet alapján a közös költségvetésből, közvetlen támogatásként fizetnek ki) és az ahhoz kapcsolódó, az állami költségvetésből eredő nemzeti kiegészítő támogatásokat hozza egy tető alá.

Ezzel összhangban az SPS törvény 1. § (7) bekezdése kimondja, hogy „az egységes terület alapú, valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő támogatási rendszer 2008. december 31-ig megszűnik”. Az SPS törvény az egységes támogatási rendszer regionális modelljét vezeti be azzal, hogy elkülönített nemzeti tartalék szolgálja azoknak a mezőgazdasági termelőknek a támogatási jogosultsághoz való juttatását, akik (amelyek) az egységes támogatási rendszerre való átállás eredményeképpen kerülnek különleges helyzetbe: az elkülönített nemzeti tartalék felosztása a bázisidőszakban figyelembe vett támogatási adatok alapján történik [SPS törvény 15. § (2) bekezdés b) pontja].

Az SPS törvénnyel bevezetni kívánt egységes mezőgazdasági támogatási rendszer konstrukciója – mint támogatás-megállapítási technika – a közösségi jogban is szerepel, a részletszabályokat azonban nem a Rendelet, hanem az SPS törvény tartalmazza. Az SPS törvénynek a bázisra és bázisidőszakra vonatkozó szabályai csak technikai értelemben, és elnevezésük alapján hasonlítanak a Rendelet szerinti SPS modell történelmi bázis alapú modelljére, tartalmi szempontból nem azonosak azzal.

Az SPS törvény formálisan jogszabály, abban az értelemben, ahogyan azt az Abtv. használja az Alkotmánybíróság hatáskörének meghatározásánál.

Az SPS törvény 15. §-ának támadott rendelkezése – a 2006-os bázisév – tartalmi szempontból nem következik a közösségi jogból, ilyen tartalmú szabály megalkotása nem közösségi jogi kötelezettség, hanem a magyar Országgyűlés önálló, szabad döntése.

3. A jelenlegi SAPS rendszert felváltó SPS-t – az indítvány benyújtásakor hatályos szabályok szerint – Magyarországnak legkésőbb 2011-ig [lásd a Rendelet 143b. cikk (9) bekezdését, a Tanács 2012/2006/EK rendelete (2006. december 19.) 1. cikk 16. d) pontját] kellett volna bevezetnie; ez az időpont a Rendelet többszöri módosításának eredménye. 2008. november 20-án azonban az EU mezőgazdasági minisztereinek megbeszélésén a miniszterek úgy döntöttek, hogy a 2004-ben taggá vált országok számára 2013 végéig meghosszabbítják a SAPS, vagyis a hazánkban jelenleg hatályban lévő egységes területalapú támogatási rendszer érvényességét [lásd a Mezőgazdasági Miniszterek Tanácsának megállapodása a KAP reformról (2008.11.18–19.), a Tanács 15940/08 (Presse 335) számú közleménye; a Tanács új rendelete, Rendelet2 Preambuluma 46. pontja és a 122. cikk (3) bekezdése]. Mindezek alapján az Országgyűlésnek arra lett közösségi jogi kötelezettsége, hogy az átmenetnek szánt egységes területalapú támogatási rendszert – amely 2013. december 31-ig áll rendelkezésre – saját döntése szerinti időpontban felváltsa.

Igaz, hogy a bázis a közösségi jog alapján a múltra kell vonatkozzon. Abban viszont szabad mozgástér van a közösségi jog szempontjából, hogy az Országgyűlés az SPS-modellt hogyan vezeti be, mekkora legyen a minimális üzemméret, mi legyen a konkrét bázisidőszak; meghatározhatja az új vagyoni értékű jogosultság földdel vagy anélkül történő értékesítésének szabályait, a nemzeti tartalék mértékét és igénylésének szabályait.

Erre a viszonylag szabad jogalkotási mozgástérre példaként lehet felhozni a nemzeti tartalék megváltozott szerepét is. A Rendelet 71e. cikkének (1) bekezdése eredetileg előírta, hogy „az új tagállamok regionális szinten alkalmazzák az egységes támogatási rendszert”. A 42. cikk értelmében a tagállamok nemzeti tartalékot hoznak létre azoknak a termelőknek a támogatására, akik 2002. december 31. után vagy 2002-ben kezdik meg mezőgazdasági tevékenységüket, vagy különleges helyzetbe kerültek, vagy olyan területen működnek, amely a közjogi beavatkozás valamely formájához kapcsolódó szerkezetátalakítási és/vagy fejlesztési program hatálya alatt áll; a nemzeti tartalékból támogatás adható a termőterületek termelésből való kivonásának megelőzése és/vagy az adott területen a mezőgazdasági termelőket sújtó különleges hátrányok ellentételezése érdekében is. A nemzeti tartalék mértékét a Rendelet eredetileg a régi tagállamokra 3%-ban határozta meg [42. cikk (1) bekezdés]. A Rendelet2 azonban már nem tartalmaz ilyen korlátozást; ezen kívül lehetővé teszi, hogy az egységes támogatási rendszer alkalmazásának első évében – amiről az SPS törvény érintett szabálya is szól – az új tagállamok felhasználhassák a nemzeti tartalékot arra, hogy – objektív és megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján, a mezőgazdasági termelők közötti egyenlő bánásmódot, valamint a piac és a verseny torzulásának megakadályozását biztosító módon – támogatási jogosultságokat adjanak meghatározott ágazatokban működő olyan mezőgazdasági termelők részére, akik az egységes támogatási rendszerre való áttérés eredményeképpen különleges helyzetbe kerültek [57. cikk (3) bekezdés]. A Rendelet2 szerint az új tagállamok felhasználhatják a nemzeti tartalékot arra, hogy támogatási jogosultságot ítéljenek oda – objektív kritériumok alapján és a mezőgazdasági termelők közötti egyenlő bánásmódot, valamint a piac és a verseny torzulásának megakadályozását biztosító módon – olyan mezőgazdasági termelőknek, akik az egységes támogatási rendszer alkalmazása első évének január 1-je után kezdik meg mezőgazdasági tevékenységüket, anélkül, hogy abban az évben közvetlen kifizetésben részesülnének [57. cikk (4) bekezdés].

Igaz ugyanakkor, hogy az új tagállamok a Bizottság engedélyével egészíthetnek ki bármely közvetlen kifizetést (Rendelet 143c. cikk), és az is igaz, hogy a nemzeti kiegészítő támogatás elosztására vonatkozó, 2007-es jogi szabályozást – amelynek egyik elemét (a bázisidőszakot) használja az SPS törvény – a Bizottság jóváhagyta. Ebből azonban nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az SPS törvényben is egyedül a 2006-os év lehet a bázisidőszak, mert mást a Bizottság nem hagyta jóvá. Ezt erősíti, hogy az SPS törvény a felhatalmazó rendelkezések között számol a 2006-os bázisból eredő hátrányok korrekciójával [21. § (2) bekezdés p) pont]: eszerint a miniszter felhatalmazást kapott arra, hogy „a történelmi bázis korrekciója érdekében meghatározza a kiegészítő történelmi bázis jogosultságra jogosultak körét, illetve a kiegészítő történelmi bázis jogosultság mértékét”.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Országgyűlés saját hatáskörében, nem közösségi jogi kötelezettséget végrehajtva alkotta meg a bázisidőszakra vonatkozó szabályokat. Bár nincs szükség a közösségi rendeletek belső jogba való átültetésére, bizonyos kérdések szabályozását – mint például a bázisidőszak meghatározását – jelen esetben a Rendelet az új tagállamokra hagyta. Ez azzal jár, hogy további tagállami szabályalkotás, a tagállamok további közreműködése szükséges a Rendelet alkalmazásához a történelmi bázis jogosultságok vonatkozásában.

#### IV. A köztársasági elnök indítványa megalapozott.

1. Az indítvány azt az alkotmányjogi kérdést veti fel, hogy „biztosított-e a jogalkotó kellő felkészülési időt az érintettek számára ahhoz, hogy a megváltozott jogszabályi környezethez – újabb döntésekkel – alkalmazkodjanak” (7. oldal második bekezdés második mondata, 9. oldal utolsó mondata, 10. oldal utolsó előtti bekezdése). A köztársasági elnöki

indítvány centrális mondata: „Ilyen értelemben a jogbiztonság a jog viszonylagos állandóságába vetett bizakodást védi, arra tekintettel, hogy a jogalanyok a helyzetükre vonatkozó jogszabályok alapján döntéseket hoztak vagy hozhattak. (...) Az Alkotmánybíróság gyakorlatát szem előtt tartva tehát a jogbiztonság a jogszabályok változásával kapcsolatban végeredményben nem más, mint bizalomvédelem: a jog állandóságába vetett bizakodás védelme, mely bizakodásra az érintett jogalanyok jelentős döntése alapult vagy alapulhatott.”

Az indítvány értelmében a felkészülési idő nem önmagában való követelmény, hanem arra szolgál, hogyha a fennálló jogi környezet állandóságában bízva vagyoni hatású döntéseket hoznak a személyek, akkor tudják azt korrigálni, és az új helyzethez igazodó döntéseket hozni. Amikor nem erről, hanem csak technikai felkészülésről van szó, a felkészülési idő nyilván nagyon rövid kell, hogy legyen.

Az indítvány értelmezhető úgy, hogy az a termőföld tulajdonosa és bérlője viszonylatában, a „szántóföldi növények kiegészítő nemzeti támogatását” illetően, továbbá valamennyi termelő tekintetében, a termelők szempontjából nézve önállóan is, a közösségi és nemzeti támogatások tekintetében külön-külön veti fel a bizalomvédelem elvének sérülését a bázisívvel kapcsolatban.

2. Kifejezetten a bizalomvédelem kérdésével számos AB-határozat foglalkozik.

Ezek – néhány kivételtől eltekintve – lényegében mind a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatra (ABH 1995, 188.) hivatkoznak. Ez a határozat az úgynevezett Bokros-csomagnak (Gst.) az anyák és a gyermeket nevelő családok szociális ellátására vonatkozó rendelkezései bevezetéséről, hatálybaléptetéséről szóló rendelkezéseit semmisítette meg. A határozat különbséget tett az anyasági és gyermektámogatási rendszerbe tartozó, hosszú időtartamra (családi pótlék) és a rövid, meghatározott időtartamra szóló (gyes, gyed, gyet) szolgáltatások között. Különbséget tett az olyan támogatási formák között, amelyeknél van, és amelyeknél nincs biztosítási elem. A határozat értelmében a leggyengébb alkotmányos védelmet a hosszú időre szóló, biztosítási elem nélküli ellátás – családi pótlék – élvezzi; ilyenkor a törvényalkotó jogosult a támogatás egész jogi szabályozását a jogosultság jogalapjára és előfeltételeire is kiható módon akként megváltoztatni, hogy a változtatás azokra is kihasson, akik a támogatásra már jogot szereztek. Ilyenkor azonban az új rendszerre való áttérésnek a jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos követelménye az érintettek számára olyan felkészülési idő biztosítása, amely szükséges a megváltozott rendelkezésekhez való alkalmazkodáshoz, és a család gazdálkodásának az új feltételekhez igazodó megszervezéséhez. A rövid és meghatározott időre szóló szolgáltatások, mint a gyes, gyed és gyet, nemcsak a tárgyuk, hanem a rövid, belátható bizalmi idő miatt is fokozott védelmet élveznek, idő előtti megszüntetésük a jogbiztonságot jelentő szerzett jogokat sérti meg, ezért alkotmányellenes. A határozat az olyan szolgáltatásokra, amelyeknél biztosítási elem van, kiterjesztette a tulajdonvédelmet. A határozat a bizalomvédelmet illetően a szociális rendszerek stabilitásáról, a törvénnyel elrendelt kötelező járulékfizetést legitimáló állami garanciavállalásról szóló (a tulajdonvédelemhez kapcsolva).

Az egyik kivétel egy más típusú ügy, a határozott időre szóló beruházási adókedvezmények védelméről, a 16/1996. (V. 3.) AB határozat (ABH 1996, 61, 68–70.). A határozatot az akkor kilenc tagú testület 5:4 arányban fogadta el. A határozat lényege, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján ítélte alkotmányellenesnek a már megszerzett, határozott időre szóló adókedvezményeknek a határidő lejártát megelőző csökkentését, vagy megvonását. „Az adott esetben olyan jogokról van szó, melyek tárgya – eltérően a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat tényállásától – adókedvezmények, illetve – eltérően a 9/1994. (II. 18.) AB határozat tényállásától – határozott időre szóló adókedvezmények megszerzése. Már megszerzett, határozott időre szóló adókedvezményeknek a határidő lejártát megelőző csökkentése, illetve megvonása – a jogalkotói ígérethez jogosan fűződő várakozásból, a tartós adójogviszonyban ily módon értelemszerűen benne rejlő bizalmi elemből következően – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, és az ebből adódó jogbiztonság követelménye alapján általában alkotmányellenes.” (...) „A kedvezményeket tevékenységük megkezdése révén már megszerzett adóalanyoknak az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján a jogbiztonság alkotmányos követelményére figyelemmel jogos várományuk van az adórendszer ezen részére vonatkozó állandóságára. Ilyen időtartamra figyelemmel ez az igény nem jelent feltétlen (abszolút), mindössze viszonylagos állandóság iránti igényt, amely a jogbiztonság fogalmában alkotmányossági követelményként benne foglaltatik. Ebben az esetben – az 5-5 éves időtartam tekintetében – a gazdasági élet szereplőinek a beruházási döntések közgazdasági feltételrendszere viszonylagos állandóságához alkotmányos igénye fűződik: a már megszerzett, viszonylag rövidebb időtartamra vonatkozó – adókedvezmények az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének védelme alatt állnak.”

A másik kivétel a 28/1994. (V. 20.) AB határozat (ABH 1994, 134.), a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjének csökkentéséről. A határozatban „Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az adott jogvédelmi szint garantálásának az alanyi jogok vonatkozásában többféle módja ismeretes, például a szerzett jogok védelme vagy a bizalomvédelem. Ezeknek az Alkotmánybíróság gyakorlatában is számos példája van. Így a társadalmi szervek



kezelői jogának – alkotmányos – megszüntetése nem hagyhatja védtelenül a korábbi jogosultakat (ABH 1992, 108.); csak a *clausula rebus sic stantibus* olyan feltételeivel lehet korábbi szerződéseket jogszabállyal megváltoztatni, amelyeket a polgári bíróság is elismerne (ABH 1991, 153, 157.). Előzetes alanyi jogosultság, illetve bárminemű előzetes állami kötelezettség nélkül, csupán gazdaságpolitikai célból adott kedvezményeket is csak akkor lehet rövid határidővel szűkíteni vagy visszavonni, ha erre a jogszabály kibocsátása óta eltelt hosszabb idő alatt bekövetkezett jelentős változások kényszerítették az államot. Ilyen kényszer nélkül az érintetteknek hosszabb alkalmazkodási időt kell biztosítani. (ABK 1994. február, 63, 65.)”

A gyakorlat értelmében szerzett jogként védettek ezek szerint a nyugdíjjogosultságok, az anyák számára a társadalombiztosítás keretében nyújtott, illetve az olyan ellátások, melyek a társadalombiztosítási jogviszony létét feltételezik, valamint a terhességi gyermekágyi segély és a családi pótlék, továbbá a rövid távú, határozott időre szóló adókedvezmények. A szerzett jogok védelmétől eltérő, más kérdés a jogi környezet viszonylagos állandóságába vetett bizakodás.

3. A jogi környezet változásának értékelésével is több döntés foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság egyik döntése értelmében a jogi szabályozás megváltozása – az adott esetben az adóalanyok kamatjövedelmeinek és azok adóterheinek a korábban hatályban volt szabályozástól eltérő differenciálása – önmagában nem alkotmányossági kérdés, a jogi szabályozás változatlanságához az Alkotmány nem biztosít jogot [59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995, 295, 298.].

Az Alkotmánybíróság több döntésében nem találta a jogbiztonságba ütközőnek az Szja.-ban biztosított adókedvezmény módosítását, abból a megfontolásból, hogy a kedvezményekre vonatkozó Szja. szabály nem eleve előre meghatározott időtartamra vonatkozott. E határozatok indoklásában az Alkotmánybíróság azt hangsúlyozza, hogy az Szja. meghatározott adóévben megszerzett jövedelmekre kiterjedő hatállyal szabályozza az adókedvezmények rendszerét. Az Szja. szerint adóév az az időszak, amelyre vonatkozóan az adó alapját meg kell állapítani, ez pedig a naptári év, az Szja.-ban meghatározott kivételekkel. (556/B/1999. AB határozat, ABH 2000, 802, 805–806. 1046/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1392, 1395.)

Egy másik döntés szerint a 16/1996. (V. 3.) AB határozatban kialakított gyakorlat csupán az adókedvezmények szűk körére érvényesül: az olyan típusú kedvezményekre, amelyeket az állam a kedvezményt nyújtó jogszabályból megismerhetően abból a célból állapít meg kifejezetten, hogy a gazdasági élet szereplői számára hosszú távra, eleve előre meghatározott időtartamra szóló garanciákat nyújtson (28/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1209.).

4. Az adókedvezmények megvonásával összefüggésben merült fel, hogy a módosítás során a jogalkotó kellő felkészülési időt biztosított-e az érintettek számára.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy a jogalanyok számára legyen tényleges lehetőség, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. Kellő időt kell biztosítani arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseihez. A jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti „kellő idő” mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetileg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály végrehajtására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. Alkotmányossági szempontból az bírálható el, hogy a jogalkotó biztosított-e az érintettek számára legalább minimális felkészülési időt, azaz az érintetteknek lehetőségük volt-e a jogszabály előzetes megismerésére. A jogszabály alkotmányellenessége csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 173–174.; 7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 41/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 292, 298.; 723/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 795, 798–780.; 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 130.]

A 698/B/2006. AB határozat (ABH 2007, 2019.) az év közben bevezetett, terheesebb adójogszabályok vizsgálatáról szól: a módosítás az adóév közben, szeptember 1-jétől változtatta meg az Szja tv. 65. §-a szerinti kamat adózásnál való figyelembevételének szabályait. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából következően ilyen esetben azt kell vizsgálni, hogy visszamenőleges hatályról van-e szó, illetve az adózónak az adóévre vonatkozóan időben tudomására jutott-e a szabályváltozás, a felkészülésre elégséges idő állott-e rendelkezésére (1117/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 663, 677.). A határozat megállapította, hogy a törvény szerint a kamatra vonatkozó új rendelkezéseket a 2006. szeptember 1-jétől megszerzett jövedelmekre és keletkezett adókötelezettségre kell alkalmazni; a törvény azt is előírja, hogy a 2006. szeptember 1-jei hatálybalépése előtt megvásárolt értékpapírok, vagy e határidő előtt indított betétlekötések alapján számított kamatjövedelmekre az új szabályozás nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság az indítványokat ezért elutasította; a kamatadó év közben való bevezetése, a konkrét jogi környezetre figyelemmel, nem sértett szerzett jogot és nem volt visszaható hatályú.

5. A jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a visszaható hatály tilalmának és a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme. A jogbiztonságnak ez a felfogása megjelenik az Európai Bíróság gyakorlatában is [lásd különösen az Elsőfokú Bíróság (negyedik tanács) egyik ítéletét (1997. január 22., Opel Austria GmbH kontra az Európai Unió Tanácsa); az Elsőfokú Bíróság T-466/93., T-469/93., T-473/93., T-474/93. és T-477/93. sz., O'Dwyer és társai kontra Tanács egyesített ügyekben 1995. július 13-án hozott ítéletének (EBHT 1995. II-2071. o.) 48. pontját; továbbá C-376/02. sz., (a Hoge Raad der Nederlanden előzetes döntéshozatal iránti kérelme) a Stichting „Goed Wonen” kontra Staatssecretaris van Financiën ügyben, 2005. április 26.].

Az EK Bírósága szerint a közösségi intézményeknek igen tág diszkrecionális jogkörük van a közös agrárpolitika tekintetében, a Bizottságot el kell ismerni, mint olyan intézményt, amely ilyen diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a mezőgazdasági politika végrehajtásához szükséges eszközök megválasztásában (a vajkészlet gazdálkodásért felelős hatósági minőségében eljárva), melynek során kénytelen a (vajfogyasztásra vonatkozó) támogatási politikáját a változó piaci feltételekhez igazítani; a vállalkozók jogosan nem várhatják el, hogy azt a fennálló helyzetet, amelyet a közösségi intézmények diszkrecionális jogkörük gyakorlása során megváltoztathatnak, fenn fogják tartani. (C-350/86. Société Française des Biscuits Delacre e.a. v. Európai Közösségek Bizottsága, az Európai Bíróság 1990. február 14. napján hozott döntése.)

A bizalomvédelem elve sajátosan érvényesül kifejezetten az agrárpolitika területén.

Figyelmet érdemel, hogy a Rendelet<sup>2</sup> (amely a Rendeletet felváltotta) maga is így fogalmaz a Preambulumban: „A KAP által meghatározott célkitűzések elérése érdekében a közös támogatási rendszereket szükség esetén akár rövid határidőn belül is hozzá kell igazítani a változó körülményekhez. A kedvezményezettek ezért nem számíthatnak arra, hogy a támogatási feltételek változatlanok maradnak, és fel kell készülniük arra, hogy a gazdasági változások és a költségvetési helyzet függvényében a rendszerek esetleges felülvizsgálatára kerülhet sor” [Preambulum (26) pont]. Ugyanakkor azt is megállapítja a Rendelet<sup>2</sup>, hogy „[a]z egységes támogatási rendszer főbb elemeit változatlanul kell hagyni. Különösen a nemzeti felső határok meghatározásával biztosítható, hogy a támogatások és a jogosultságok teljes szintje ne lépje túl a jelenlegi költségvetési keretet. A tagállamok nemzeti tartalékokat működtetnek, amelyek segítségével megkönnyíthető az új mezőgazdasági termelőknek a támogatási rendszerben való részvétele, illetve figyelembe vehetők az egyes régiókban jelentkező különleges szükségletek. Szabályokat kell megállapítani a támogatási jogosultságok átruházásával és használatával kapcsolatban a megfelelő mezőgazdasági alapot nélkülöző támogatási jogosultságok spekulatív átruházásának és felhalmozásának kivédése érdekében” [Preambulum (28) pont].

A jogbiztonság és bizalomvédelem nemzeti jogi elve és közösségi elve tartalmi szempontból nem feltétlenül esik egybe.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata – három területet kivéve (az anyák és a gyermeket nevelő családok szociális ellátására vonatkozó rendelkezések, a társadalombiztosítási ellátások és a határozott időre szóló beruházási adókedvezmények) – nem ad egyértelmű eligazítást arról, hogy milyen szempontokat kell figyelembe venni, amikor az az általános kérdés merül fel, hogy a jog állandóságába vetett bizakodás a jogbiztonság alapján mikor kap védelmet. A jogállamiságot eddig olyan tartalmi követelményekre bontotta az Alkotmánybíróság, mint a jogbiztonság, és az ebből levezetett más alkotmányossági mércék: a norma világossága, a hatálybalépésre vonatkozó követelmények, a visszaható hatály tilalma. Ide tartozna a szerzett jogok tiszteletben tartása és megváltoztatásuk szabályai, vagy a bizalomvédelem. A jogbiztonság elvének egyik részeleme, a bizalomvédelem, vagyis a jogos elvárások védelme ugyanakkor nem azonosítható a szerzett jogok védelmével, de a visszaható hatályú jogalkotás általános tilalmával sem, hanem ezeknél szélesebb körben érvényesül.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben arról kell döntenie, hogy milyen alkotmányjogi szempontok alapján lehet összeegyeztetni a gazdaságpolitikai értékválasztás szabadságából eredő jogalkotói döntések kötetlenségét és a döntéssel közvetlenül érintett személyek jogos elvárásait, ha ez utóbbi a jogállamhoz tartozó jogbiztonság alapján, az adott jogi környezetben, védelemben részesíthető.

- V. A jogos elvárásokkal összefüggésben jelentősége van annak, hogy az SPS törvény, benne a bázisidőszakra vonatkozó szabályokkal, milyen jogi környezetben lépett volna hatályba – a tulajdonosokat (1. pont) és a termelőket illetően. A jogi környezet a termelők oldaláról vizsgálható továbbá a nemzeti kiegészítő támogatásokat (2. pont) illetően, és a közösségi közvetlen kifizetéseket (3. pont) illetően. A kérdés minden esetben az lesz, van-e védelemben részesíthető jogos elvárása az érintett személyeknek a támogatásokkal vagy a támogatási rendszerek átalakításával kapcsolatban, és ha igen, milyen szabályok alapján.

Miközben nyilvánvaló, hogy egy támogatási rendszer elosztási szabályainak átalakításánál – ha a felosztható összeg nem változik – lesznek, akik jobban járnak, mint előtte, és kell lenniük olyan személyeknek is, akik emiatt rosszabbul járnak, mindenekelőtt, ha korábbi termelési-tenyésztési tevékenységük gazdasági profilján nem változtatnak, a vizsgálódás mégsem a hátrányos megkülönböztetés körében mozog, hanem az elkülöníthető támogatási formák által érintett személyek jogszabályon alapuló elvárásait veszi figyelembe.

1. Annak megítélésénél, hogy a jogi környezet a termőföld tulajdonost, mint a gazdaság körültekintő és megfontolt szereplőjét alapos okkal milyen magatartásra indíthatta, jelentősége van a hatályban volt közösségi SPS rendeletnek. A közösségi SPS rendeletből az következett eredetileg, hogy az új tagállamok 2010 végéig alkalmazzák a SAPS támogatási rendszert, azt követően pedig át kell állni az SPS támogatási rendszer valamelyik modelljére, az új tagállam választása szerint. Habár az átállás időpontja bizonytalan volt, a 2010-es időpont előtti átállás lehetősége az új tagállamok számára adott volt. Erről az átállás évét megelőző év augusztus 1-jéig tájékoztatni kellett a Bizottságot [Rendelet 143b (9) cikk].

A Rendelet után, amely 2003. szeptember 29-én kelt, és a hivatalos lap 2003. október 21-i számában jelent meg, azzal lehetett reálisan számolni, hogy (történelmi bázissal, bármi is legyen a bázis, regionális felosztással, vagy a kettő vegyítésével) az SPS modellt vezetik be Magyarországon 2010 végéig. Vagyis a piaci szereplők – földtulajdonosok, bérlők, termelők – legalább 2003. október 21-től értesülhettek az SPS rendszerről, várható bevezetéséről, ennek lehetséges hatásairól az általuk végzett tevékenységekre. A bázisidőszak mindig a múltra tekint vissza; a közösségi SPS lényege a termeléstől elválasztott, önálló vagyoni értékű jog; így bármely bázisév mellett lehetnek olyan szerződések, amelyeket a múltra tekintő bázisév kijelölése időpontját megelőzően kötöttek meg.

Az újonnan piacra lépő termelőnél viszont fontos lehet, hogy milyen támogatás, milyen magatartásra indíthatta, melyik évben.

2. A termelőket érintő nemzeti kiegészítő támogatásokat illetően megállapítható, hogy a történelmi bázis jogosultságról a 106/2007. (IX. 24.) FVM rendelet szól.

Ez a rendelet a „mezőgazdasági termelő”, a „történelmi bázis” és a „történelmi bázis jogosultság” fogalmának meghatározásánál utal a 29/2007. (IV. 20.) FVM rendeletre.

A 29/2007. (IV. 20.) FVM rendeletet viszont a 42/2008. (IV. 4.) FVM rendelet hatályon kívül helyezte 2008. április 7-től, de az említett fogalom meghatározásokat az új szabály átvette.

Fontos, hogy ebben a 42/2008. (IV. 4.) FVM rendeletben viszont már nem szerepel a referencia időszak, amely a történelmi bázisnak a referencia időszaka, de az igen, hogy a hatályon kívül helyezett rendelet rendelkezéseit „a folyamatban lévő ügyekben alkalmazni kell”. Ennek a hatályon kívül helyezett 29/2007. (IV. 20.) FVM rendeletnek az 1. § 6. pontja szerint a „történelmi bázis referencia időszaka: az az időszak, amelyet jogszabály a 2006. támogatási év, tejtermeléshez kapcsolódó támogatás esetén a 2006/2007-es kvótaév figyelembevételével állapít meg”.

A történelmi bázis jogosultságról szóló 106/2007. (IX. 24.) FVM rendeletet a miniszter „A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről” szóló 2007. évi XVII. törvény 81. § (3) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján adta ki.

A 2007. évi XVII. törvényt 2007. március 30-án hirdették ki, 2007. április 7-én lépett hatályba. A törvény „az egyéb rendelkezések” [75. § (1) bek.] között létrehozta a „mezőgazdasági vagyoni értékű jog”-ot. A törvényjavaslatához fűzött indokolás szerint „9. A mezőgazdasági vagyoni értékű jogokra vonatkozó szabályozás megteremti az összhangot a speciális szakmai feltételek és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései között. Mivel – különösen az egységes támogatási jogosultság várhatóan 2009-ben történő bevezetése több mint 200 ezer gazdaságot fog érinteni – a vagyoni értékű jogokra vonatkozó szabályok alapvető jogokat érintenek. E rendelkezések fogják az alapját képezni egy, még 2009. előtt elfogandó olyan törvénynek, amely a közösségi jogszabályok alapján nemzeti hatáskörben fogja szabályozni azt a kérdést, hogy a támogatási jogosultság átruházása esetén – adó jelleggel – milyen feltételek mellett és mekkora elvonásra kerül sor.”

A szabályozás fontos eleme a „támogatási év”, a „támogatási időszak”, a „kvótaév”. A kiegészítő nemzeti támogatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről (de a SAPS igénybevételéről is külön-külön) évente új rendeletek születtek.

A rendeletek minden évben meghatározták a támogatási jogcímeket, a támogatás forrását, a támogatásra jogosultat, a támogatási kérelem szabályait, a kifizetést. Az előző évi rendeletet a következő évre szóló helyezte hatályon kívül.

A rendeletek a mezőgazdaság számos területére vonatkoznak: a 29/2007. (IV. 20.) FVM rendelet értelmében (amely bevezette a termeléstől elválasztott támogatási formákat, a történelmi bázis alapján) ilyen a hízottbika tartás(1), tejtermelés(2), anyatehén tartás(3), extenzifikációs szarvasmarha tartás(4), anyajuh tartás(5), kedvezőtlen adottságú területeken történő anyajuh tartás(6), egységes területalapú kifizetésekhez kapcsolódó növénytermesztési kiegészítő nemzeti támogatás(7).

A támogatás termeléstől elválasztva, történelmi bázis alapján vehető igénybe: hízottbika tartás(1), tejtermelés(2), anyatehén tartás(3) (részben termeléshez kötött is), extenzifikációs szarvasmarha tartás(4), kedvezőtlen adottságú területeken történő anyajuh tartás(6), egységes területalapú kifizetésekhez kapcsolódó növénytermesztési kiegészítő nemzeti támogatás(7) (részben termeléshez is kötött).

Termeléshez kötött támogatás kapcsolódik: anyatehén tartás(3) (részben), anyajuh tartás(5), egységes területalapú kifizetésekhez kapcsolódó növénytermesztési kiegészítő nemzeti támogatás(7) (részben).

A rendelet 61. § (1) bekezdése szerint „a szántóföldi növények kiegészítő nemzeti támogatása a 2008. évtől a termeléstől elválasztott formában történelmi bázis alapján nyújtható”. A 62. § (2) bekezdése szerint „a mezőgazdasági termelőt a 2008. évtől termelési kötelezettség nem terheli”.

A rendeletnek külön melléklete van a „Szántóföldi növénytermesztési támogatás hatálya alá tartozó növények” felsorolásáról.

Mindez azt jelenti, hogy a nemzeti kiegészítő támogatás termeléstől való elválasztása a 2007-es támogatási évben már megtörtént, az előző évi bázis adatok alapján, a 29/2007. (IV. 20.) FVM rendelet alkalmazásával.

Ez az elválasztás 2007-ben a szántóföldi növények kiegészítő nemzeti támogatását illetően részben, a 2008. évtől teljesen megvalósult a rendelet alapján.

Az SPS törvényben megjelenő bázisidőszak a törvény létrejötte előtt megszületett, végrehajtott és mára már hatályát veszített miniszteri rendeleti szintű jogszabály bázisidőszakához igazodik.

Legalább 2007. április 20-tól számolniuk kellett a termelőknek azzal, hogy a nemzeti kiegészítő támogatás termeléstől elválasztva, a 2006-os referencia időszak alapján vehető igénybe.

3. A termelőket érintő közösségi közvetlen kifizetésekkel kapcsolatban annak van jelentősége, hogy a régi szabályok szerint a csak SAPS támogatásban részesülő termelőket illetően az SPS törvény milyen jogi környezetben lépett volna hatályba.

A közösségi SPS rendeletből az következett eredetileg, az SPS törvény elfogadása előtt, hogy a támogatható területtel rendelkező termelők – a nemzeti pénzügyi felső határ évenkénti növekedése, illetve a nemzeti kiegészítő támogatás arányának meghatározása miatt – évről évre magasabb összegű támogatásra válhatnak jogosulttá. A SAPS támogatás, a közösségi közvetlen kifizetés felosztása normatív: a termelő által bejelentett földterület mértékéhez igazodik.

Az SPS törvény a SAPS támogatást (amit az SPS rendelet alapján fizetnek ki) és az ahhoz kapcsolódó nemzeti kiegészítő támogatásokat azonban egy tető alá hozza. Az SPS törvény 1. § (7) bekezdése kifejezetten kimondja, hogy „az egységes terület alapú, valamint az ahhoz kapcsolódó kiegészítő támogatási rendszer 2008. december 31-ig megszűnik”.

Az SPS törvény szerinti támogatási jogosultságok első alkalommal történő kiosztásakor részben az üzemi szinten meghatározott történelmi bázis adatokat, részben pedig a regionális jelleggel, minden mezőgazdasági üzem számára azonosan meghatározott támogatási mértékeket kell alkalmazni. A regionális szinten megállapított támogatási mértéket minden olyan mezőgazdasági termelő – függetlenül attól, hogy rendelkezik-e bázisidőszakkal, vagy nem – megkapja, aki az adott évben egységes támogatási kérelmet nyújt be. A nemzeti támogatási felső határ nagyobbik részét (kb. 60%-át) ezzel módszerrel osztják ki. A kisebbik hányadot a magyar jogszabályok, FVM rendeletek szerinti történelmi bázis adatok alapján állapítják meg. Az SPS törvény a „történelmi bázist” egyoldalúan veszi figyelembe, hiszen ezzel csak a nemzeti kiegészítő támogatásban korábban részesült termelők rendelkezhetnek. A SAPS támogatáshoz kapcsolódóan az SPS törvény nem képez történelmi bázist, a csak a SAPS támogatásban részesült termelőknek az átállást megelőző év(ek)ben szerzett korábbi támogatásának mértéke az SPS jogosultság kiosztásánál nem játszik szerepet.

Az SPS törvény a kétfajta komponens egymáshoz viszonyított arányát nem határozza meg, ez az arány az SPS törvény 1. § (5) bekezdésére tekintettel az agrárpolitikáért felelős miniszter döntéséből fog következni.

Az SPS törvényben új elem, hogy a közösségi közvetlen kifizetések összegének felosztásánál is elvileg lehetővé teszi a nemzeti kiegészítő támogatások elosztásánál használt módszer alkalmazását. Abból, hogy a törvényben nem határozzák meg a közösségi és a nemzeti rész arányát, az következik, hogy az SPS törvény nem csupán a nemzeti kiegészítő támogatásokat viszi tovább történelmi bázis alapon, hanem a magyar jogszabályok szerinti történelmi bázis jogosultság az eddig területalapú közösségi kifizetések felosztásánál is szerepet kaphat, az ez utóbbiban érintett termelők rovására. Az SPS törvény a két különböző forrásból érkező támogatási összeg, és a két, eltérő elvi alapon nyugvó támogatási jogosultság arányának meghatározására ugyanis semmilyen szabályt nem tartalmaz.

Az SPS törvény elvileg nem zárja ki, hogy a két komponens aránya akár meg is forduljon, és aránytalanul nagyobb részt osszanak fel egyedül a top up támogatáshoz kötődő történelmi bázis alapon.

Ez különösen sérelmes lenne azoknak a termelőknek, akik már a történelmi bázis jogosultság kialakítását követően szereztek vagy növeltek SAPS területet, például azzal, hogy 2007-ben, 2008-ban új legelőterületeket jelentettek be. A jogos elvárások védelmének elve sérül, ha a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a termelő bizakodhatott, mert jogszabály kifejezetten valamely magatartásra ösztönözte.

A közösségi SPS rendelet alapján, amely mind a törvény elfogadásakor, mind a tervezett hatálybalépésekor hatályban volt, a SAPS támogatásban részesülők legalább abban bízhattak, hogy önmagában az SPS-re való áttérés következtében, az új támogatási rendszerre való átmenet miatt, sem az üzemszintű támogatásuk (ha a teljes felosztás az SPS rendelet értelmében vett „történelmi bázis” alapú lenne), sem a regionális felosztásra elkülönített összegből eredő támogatásuk (ha a teljes felosztás regionális alapú lenne) nem csökken jelentős mértékben. Habár az SPS rendeletből következik a vegyes modell bevezetésének lehetősége is, melyet az SPS törvény választ, a termelők joggal bízhattak abban, hogy az átmenet szabályai az új törvényben valamennyiük támogatását viszonylag azonosan érintik, s a termelők egyes csoportjai a támogatási összegek felosztásakor – önmagában az áttérésből eredően – nem kerülhetnek lényegesen rosszabb helyzetbe másokhoz képest az SPS rendeleten alapuló várakozásaik teljesülését illetően.

Az SPS törvény azzal, hogy a kétfajta komponens egymáshoz viszonyított arányát nem maga határozza meg konkrétan, hanem ezt a miniszterre bízta, és nem ad még általános szempontokat sem ennek az aránynak a miniszteri meghatározásához, elvileg azt is eredményezheti, hogy a miniszter bármilyen arányt meghatározhat. Az arány meghatározása alapvetően gazdaságpolitikai, mezőgazdasági, vidékfejlesztési kérdés, és függhet a bejelentett igényektől is, vagyis nem követelmény, hogy konkrét százalékos arányt a törvény tartalmazzon, de ennek a miniszteri döntésnek az SPS rendeleten alapuló jogos elvárások keretei között kell maradnia. Jóllehet a csak a SAPS támogatásban részesülőknek nincs joga ahhoz, hogy támogatásuk az SPS törvény hatálybalépésével teljesen változatlan maradjon, és nem vet fel bizalomvédelmi kérdéseket önmagában az sem, ha a támogatásuk gazdaságpolitikai megfontolások következtében csökken, az SPS törvény szerinti jogosultság első kiosztásánál azonban az ő, SPS rendeleten alapuló várásaikat is más termelők várakozásaihoz hasonlóan kell figyelembe vennie mind a törvényhozónak, mind a miniszternek.

Az arány meghatározására az SPS törvényben adott korlátlan döntési jogkör – az SPS törvény megengedő szabályai [1. § (5) bekezdése a), 15. § (2) bekezdés a) és b) pontja, 15. § (3) bekezdés a) pontja] következtében – ahhoz vezethet, hogy a SAPS támogatásban való részesüléshez jogot szerzett termelőknek az SPS rendeleten alapuló jogos várakozásai – a 2006-os bázissal érintett termelők támogatására eső komponens egyoldalú és esetleg nagyarányú kedvezményezése miatt, amit a törvény jelenleg nem zár ki – akár lényeges sérelmet is szenvedhetnek.

Megállapítható, hogy a törvénynek az indítvánnyal érintett 15. § (3) bekezdése azokat a bázisidőszakokat – az a) pont a 2006. naptári évet – jelöli ki, amelyeket a történelmi bázis alapú támogatási mérték számításánál figyelembe kell venni. Nem önmagában a történelmi bázis alkalmazása ellentétes a jogbiztonságból eredő jogos elvárások védelmének elvével. Nem is az, hogy a bázisév a múltra tekint, és az sem sérti önmagában a jogbiztonságot, hogy ez a múlt a 2006. naptári év. A jogi környezet változatlanságához fűződő gazdasági érdek sem kap önmagában feltétlen alkotmánybírósági védelmet. A vagyoni értékű jog önállósítása nem sérti a termőföldtulajdonosok jogait, a termelők jogos várakozásai sem sérülnek, de csak a nemzeti kiegészítés vonatkozásában. Más a helyzet azonban a fentiek szerint azokkal a termelőkkel, akik SAPS-területet, és így közvetlen közösségi kifizetésre való jogot szereztek.

A kifejtettek szerint az a körülmény, az a hiányosság ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében garantált jogállamiság elvével, hogy az érintett jogalanyok – azok a termelők, akik már a történelmi bázis jogosultság kialakítását követően szereztek vagy növeltek SAPS területet például azzal, hogy 2007-ben, 2008-ban új legelőterületeket jelentettek be – a SAPS-ban szerzett támogatási jogosultságuk egységértékének egy részét elvileg akár jelentős mértékben is elveszíthetik az új szabályok egyik lehetséges hatásaként.

Az új szabályoknak ez a lehetséges hatása három törvényi rendelkezésre vezethető vissza. Ebből a három szabályból az egyiket [15. § (3) bekezdés indítvánnyal támadott a) pontja] kifogásolta a köztársasági elnök. A törvény 15. § (2) bekezdés a) és b) pontja az egységérték meghatározásához két pénzügyi keretről szól. A két pénzügyi keret egymáshoz viszonyított arányát a törvény 1. § (5) bekezdése alapján a miniszter határozza meg, ami önmagában nem kifogásolható, feltéve, hogy a törvény legalább általános szempontokat tartalmaz ehhez.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.; legutóbb: 467/B/2005. AB határozat, ABK 2007. január, 69, 71.]. A formai alkotmányellenesség egyúttal a jogállam követelményeinek megsértését is megvalósítja [27/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 127–128.; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 409, 414.]. A felhatalmazás kereteinek túllépése sérti az Alkotmány 2. §

(1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, továbbá ellentétes a jogforrási hierarchiát tartalmazó 37. § (3) bekezdésével [45/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 946, 951.]. Ehhez hasonlóan az is ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, ha valamely felhatalmazás korlátlan.

A 15. § (2) bekezdés b) pontja, az egyik pénzügyi keret, a 2006-os támogatási évhez kötődik. A törvény 15. § (2) bekezdés b) pontját a 15. § (3) bekezdés indítvánnyal támadott a) pontja tölti meg tartalommal. Vagyis az egyik – a miniszter által kialakított – pénzügyi keret felosztása kizárólag a 2006-os bázisévben kapott támogatási összegtől függ, és ez a szabály valamennyi termelőre, egységesen vonatkozik. A törvény sem a 15. § (2) bekezdésben, sem a 15. § (3) bekezdés a) pontjában, sem az 1. § (5) bekezdésében nem tartalmaz olyan szabályt, amely védené a SAPS-támogatást 2006-ot követően szerzett termelők SPS rendeleten alapuló jogos elvárásait a támogatási jogosultságok első alkalommal történő kiosztásakor. Az első kiosztáskor a törvény alapján kizárólag a részben az üzemi szinten meghatározott történeti bázis adatokat, részben pedig a regionális jelleggel, minden mezőgazdasági üzem számára azonosan meghatározott támogatási mértékeket kell alkalmazni, más szempontot – például a kettő aránya meghatározásának szempontjait – nem. Ez a hiányosság sérti a SAPS-rendszerben földterületet szerzett termelők támogatási jogosultsággal összefüggő jogos várakozását.

Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló, az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadott törvény 15. § (3) bekezdés a) pontja alkotmányellenes.

Az alkotmányellenesség többféleképpen is kiküszöbölhető. A törvényhozó – a SAPS támogatást szerzett termelők jogos elvárásai mérlegelésével – meghatározhatja azokat a kereteket, amelyek között az agrárpolitikáért felelős miniszter döntést hoz, de alkalmazható az SPS törvényben foglaltaktól eltérő történelmi bázis is, példának okáért az, hogy a pénzügyi keret felosztása nem a 2006-os támogatási évhez kötődik.

Az alkotmányellenesség megállapítására tekintettel az Alkotmánybíróság elrendelte a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2010. július 12.

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1271/A/2008.

*Dr. Holló András alkotmánybíró különvéleménye*

A határozat rendelkező részével és indokolásával nem értek egyet.

Álláspontom szerint az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről az Országgyűlés 2008. október 20-i ülésnapján elfogadott törvény 15. § (3) bekezdés a) pontjának alkotmányellenessége a határozatban foglalt indokok alapján nem állapítható meg.

Az Alkotmánybíróság határozatában jelentős részében nem osztotta az SPS törvény vitatott rendelkezése alkotmányellenességének indoklására az indítványban kifejtett érvelést. A határozat rámutat arra, hogy nem önmagában a történelmi bázis alkalmazása sérti a jogbiztonságot és nem is az, hogy ez a bázis év a múltra tekint. A jogi

környezet változatlanóságához fűződő gazdasági érdek sem kap önmagában feltétlen alkotmánybírói védelmet. A vagyoni értékű jog önállósítása nem sérti a termőföld-tulajdonosok jogait és a nemzeti kiegészítés vonatkozásában a termelők jogos várakozásai sem sérülnek. A határozat az SPS törvény 15. § (3) bekezdésének a) pontját a szabályozás hiányossága miatt ítélte ellentétesnek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében garantált jogállamiság elvével. Ugyanis garanciális törvényi szabályok hiányában azok a termelők, akik a 2006. naptári évben nem részesültek releváns támogatásban a nemzeti költségvetésből, akik a történelmi bázis jogosultság kialakítása után szereztek vagy növeltek SAPS területet – „ (...) a SAPS-ban szerzett támogatási jogosultságuk egységértékének egy részét elvileg akár jelentős mértékben is elveszíthetik az új szabályozás egyik lehetséges hatásaként”. Amely lehetséges hatás annak következménye, hogy a törvény úgy ad felhatalmazást 1. § (5) bekezdésében a miniszternek a 15. § (2) bekezdés a) és b) pontjában a támogatási jogosultságok egységértékének meghatározásához előírt két pénzügyi keret közötti arányok szabályozására, hogy nem állapít meg olyan garanciális szabályokat, amelyek a SAPS területet szerzett termelőknek az SPS rendeleten alapuló jogos elvárásait a támogatási jogosultságok első kiosztásakor védelemben részesítené.

A jogállamiság sérelmét a határozat abban látja, hogy a miniszternek adott felhatalmazás korlátlanága miatt létrejöhet olyan jogi helyzet, amelyben a SAPS támogatásra jogot szerzett termelők „a 2006-os bázissal rendelkező termelők támogatására eső komponens egyoldalú és esetleg nagyarányú kedvezményezése miatt, amit a törvény jelenleg elvben nem zár ki – akár lényeges sérelmet is szenvedhetnek”. Ennek következtében sérelmet szenved a termelőknek az SPS rendeletből származó azon jogos elvárása, mely szerint joggal bízhattak abban, hogy „(...) az átmenet szabályai valamennyiük támogatását viszonylag azonosan érintik, s a termelők egyes csoportjai a támogatási összegek felosztásakor – önmagában az áttérésből eredően – nem kerülhetnek lényegesen rosszabb helyzetbe másokhoz képest az SPS rendeleten alapuló várakozásaik teljesülését illetően”. A miniszternek adott korlátlan felhatalmazás törvényi garanciák hiányában a jogbiztonság elemét képező bizalomvédelem követelményének sérelméhez vezet.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során több határozatában is rámutatott arra, hogy a jogbiztonság követelménye magában foglalja a bizalomvédelem elvét is, amely korlátot szab a jogalkotó beavatkozásának a fennálló, tartós jogviszonyokba. Azonban arra nézve, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzetteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, az Alkotmánybíróság – amint arra a határozat is rámutat – nem dolgozott ki általánosan irányadó tesztet, módszertant, esetről, esetre mérlegelte, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alkotmányellenesség megállapítását. A jogalanyok jogi helyzetét terhebbé tevő jogszabályi változások alkotmányellenességét a jogbiztonság követelményének sérelmére hivatkozással az Alkotmánybíróság általában más, a jogbiztonságból levezetett, egzaktabb mércével bíró követelmény (szerzett jogok védelme, visszaható hatályú jogalkotás tilalma) sérelme miatt állapította meg. A bizalomvédelem elvének sérelmére csak kivételesen alapított alkotmányellenességet. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a bizalomvédelem elvére leggyakrabban – a szociális ellátó rendszerek stabilitásához fűződő alkotmányos érdekek védelmében – a társadalombiztosítási és a szociális ellátó rendszert érintő ügyekben hivatkozott alkotmányellenesség megállapítása során. A hivatkozás alapja minden esetben – amint arra a határozat is utal – a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat volt. A bizalomvédelem elvét hívta fel az Alkotmánybíróság, amikor a jogi szabályozás megváltoztatása a jogvédelmi szint csökkenéséhez vezetett, a jogalanyok jogi pozíciója a bizalomvédelem szempontjából egy gyengébb kategóriába került. A 43/1995. (VI. 30.) AB határozat alapjogi korlátozással felérőnek ítélte azt, ha jogalkotó valamely szolgáltatást „lecsúsztat” a biztosításból, segélyezésbe. E határozatában a társadalombiztosítási szolgáltatások megváltoztatásával összefüggésben, a bizalomvédelemre, mint a tulajdon alapjogi védelmének részére hivatkozott. A rövid, határozott idejű szolgáltatások megváltoztatása kapcsán a rövid, belátható bizalmi időre tekintettel döntött úgy az Alkotmánybíróság, hogy a bizalomvédelem megköveteli megfelelő felkészülési idő biztosítását. (ABH 1995, 188, 192–193.)

Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/E. §-ában, 66. § (2) bekezdésében, 67. § (1) bekezdésében szabályozott állami kötelezettségvállalással összefüggésben levezetett, a szociális ellátórendszer stabilitásához fűződő alkotmányos érdekek védelméhez kapcsolta a bizalomvédelem követelményét.

Ilyen alkotmányos érdekek nélkül, pusztán a bizalomvédelem követelményének sérelmére hivatkozással az Alkotmánybíróság csak a 16/1996. (V. 3.) AB határozatában állapított meg alkotmányellenességet a rövid, határozott időtartamú adókedvezmények megvonásával kapcsolatosan.

Eddigi gyakorlata alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a bizalomvédelem elvének felhívásával csak akkor állapított meg alkotmányellenességet, ha a jogszabályváltozás által érintettek vesztesége nyilvánvalóan bizonyítható volt.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az is megállapítható, hogy a gazdasági szabályozó eszközök változtatása esetén a jogszabályban tett ígervényeket nem tekintette olyan állami kötelezettségvállalásnak, a bizalomvédelem követelményének sérelme alapján az alkotmányellenesség megállapításának alapjául szolgálhatna. Így a 297/E/2004. AB határozatában elutasította azt az indítványt, amely az agrárgazdaság fejlesztéséről szóló 2007. évi CXIV. törvényben szabályozott ígervény alapján a bizalomvédelem követelményére hivatkozással kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását a 2004. évi költségvetési törvénnyel szemben. (ABH 2004, 1824.) Az 1146/D/2001. AB határozat elutasította azt az indítványt, amely földgáz árának megállapításáról szóló miniszteri rendeletet támadta a bizalomvédelem követelményének sérelme miatt, arra hivatkozással, hogy a miniszter az árak megállapítása során figyelmen kívül hagyta az áralkalmazás feltételeiről szóló miniszteri rendeletben foglaltakat. (ABK 2009. január, 33.)

A határozat az SPS rendeletből levezetett, de abban ki nem mondott, jogos várakozásra (ígervényre) alapítja a bizalomvédelem alkotmányos követelményét, és a jelentős veszteség elvi lehetőségére tekintettel állapítja meg annak sérelmét. Ez a bizalomvédelem alkotmányos követelményének olyan kiterjesztő értelmezése, amely lehetőséget ad arra, hogy az Alkotmánybíróság túlterjeszkedjen alkotmányvédelmi funkcióján, és gazdaságpolitikai viszonyokba avatkozzon be. Álláspontom szerint a jogbiztonság követelményéből a bizalomvédelem ilyen kiterjesztő értelmezése nem vezethető le.

Nem következik a jogbiztonság követelményéből miniszternek adott felhatalmazás alkotmányellenessége sem. A mezőgazdasági támogatások rendszerének szabályozása az Alkotmány rendelkezései alapján nem tekinthető kizárólagos törvényhozási tárgynak. A törvényhozó szabad döntésének tárgya, hogy mely szabályokat állapít meg törvényben és mely szabályok megállapítására ad felhatalmazást a Kormánynak, illetőleg a miniszternek. A miniszternek a törvény 1. § (5) bekezdésében adott felhatalmazás nem tekinthető korlátlan, a miniszter döntési lehetőségét jelentősen behatárolják az Európai Uniónak a közös agrárpolitikáról rendelkező jogi aktusai (így pl. a törvény alapjául szolgáló SPS rendeletnek és a helyébe lépő 73/2009/EK rendeletnek a nemzeti felső határra, a nemzeti tartalék kialakítására és felhasználására vonatkozó szabályai).

Budapest, 2010. július 12.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

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

A különvéleményhez csatlakozom.

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

*Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye*

Álláspontom szerint a törvény 15. § (3) bekezdésének a) pontja nem alkotmányellenes. Az ügy uniós jogi, továbbá alkotmányjogi megítélését illetően is a többségi határozattól eltérő nézetet vallok.

**I. Az ügy uniós jogi aspektusa**

1. Előjáróban megjegyzem, hogy a jelen határozatban az Alkotmánybíróság az uniós jogot is értelmezve jutott arra az álláspontra, hogy a törvény 15. § (3) bekezdésének a) pontja alkotmányellenes. A többségi határozat szerint a történelmi bázisidőszak múltbeli időszakként való felfogása kényszerítően következik a Rendeletből. A többségi határozat szóhasználata mindenesetre egyértelműen erre utal: „[i]gaz, hogy a bázis a közösségi jog alapján a múltra kell vonatkozzon (...) [a] bázis időszak mindig múltra tekint vissza”: tagállami mérlegelési lehetőség olyan kérdésekben van, mint a minimális üzemméret; nemzeti tartalék mértéke és igénylésének szabályai; egy konkrét múltbeli időszak



bázis időszakként való meghatározása stb. Ezért az Alkotmánybíróság – közvetlen – kinyilvánította, hogy van hatásköre az egyértelmű normatartalmat hordozó másodlagos uniós jog felülvizsgálatára. E kiterjesztő hatáskör-értelmezés eredője nem lehet más, mint az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésének első fordulata, amely szerint „az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát”.

Az eddigi gyakorlat alapján az állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság normafelülvizsgálati hatásköre – utólagos normakontroll keretében – teljes körűen kiterjed minden magyar jog részét képező jogszabályra, minden olyan normára, amelyet a Magyar Köztársaság területén érvényes, amelyeket alkalmazni kell [Először: 4/1997. (I. 22.) AB határozatban, ABH 1997, 41, 49.; megerősítő döntés: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 514.]. Mostani döntésével az Alkotmánybíróság nem csak azt tette egyértelművé, hogy a másodlagos uniós jogi instrumentumok, mint a Magyar Köztársaság területén kötelezően alkalmazandó normák magyar jognak – az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdésének első fordulata szerinti jogszabálynak – minősülnek, hanem azt is, hogy ezek közvetlen, az uniós jogból eredő jogalkotási kötelezettséget átültető magyar törvényen keresztül alkotmányossági felülvizsgálata előzetes normakontroll eljárásban is lehetséges (anélkül, hogy a felülvizsgálat eredménye a közösségi jogi kötelezettség érvényességét érintené) akkor is, ha az uniós jog egyértelmű rendelkezést tartalmaz.

Hangsúlyozom, hogy az Alkotmánybíróság – az eddigi szerepfelfogása alapján – csak olyan uniós jogi kötelezettséget implementáló magyar jogszabályi rendelkezés tekintetében végezte el az alkotmányossági felülvizsgálatot, és állapított meg arra nézve alkotmányellenességet (vonta le ennek következményét), amelynek a tartalmát az uniós jog egyértelműen nem határozta meg [17/2004. (V. 25.) AB határozat, 2004, 291, 297; 744/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1281, 1283.]. Ezzel szemben a most vizsgált ügyben – előzetes normakontroll eljárásban – a Rendelet történelmi bázisidőszakra vonatkozó rendelkezésének alkotmányossági felülvizsgálata közvetlen ugyan, de eredményében az alapjogi státusszal nem rendelkező doktrína – a bizalomvédelem – alapján történt meg, és ennek következményét is levonta az Alkotmánybíróság, hiszen alkotmányellenessé nyilvánította a támadott törvényi rendelkezést.

2. Az ügy eldöntéséhez tehát abban (az elsősorban uniós) jogi kérdésben is állást foglalt az Alkotmánybíróság, hogy a történelmi bázisidőszak milyen időszakra vonatkozhat: a többségi határozat szerint ez csak múltbeli időszak lehetett. Tette ezt anélkül, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett volna az Európai Bíróságnál. Erre – az uniós jog végső értelmezési hatalmával rendelkező Európai Bíróság hatásköreinek tiszteletben tartásával – csak úgy nyílhatott lehetősége, hogy implicit módon elfogadta a „tagállami bíróság” státuszát, továbbá az ügyben – ugyancsak implicit módon – az Európai Bíróság által a CILFIT-ügyben (Case C-283/81.) kifejtett acte clair doktrínát alkalmazta. Ennek értelmében a nemzeti bíróságnak nem kell előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeznie, amennyiben a közösségi jog helyes alkalmazása annyira egyértelmű, hogy az nem hagy ésszerű kétséget a kérdés megválaszolása tekintetében. Ennek eldöntése előtt meg kell győződnie arról, hogy az a többi tagállam nemzeti bírósága és az Európai Bíróság számára is hasonlóképpen egyértelmű. Ez utóbbi feltételeket – álláspontom szerint – nem jelentőségüknek megfelelően vette figyelembe a többségi határozat a döntés meghozatalakor. A kifejtettekre tekintettel kívánatos lett volna, hogy a többségi határozat kifejezetten is foglalkozzon az elbírált ügy uniós jogi aspektusaival.

## II. Bizalomvédelem vagy visszaható hatályú szabályozás?

1. Amennyiben el is fogadom azt a nézetet, hogy az acte clair doktrína alkalmazásával, az Európai Bíróságnál kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárás nélkül is megválaszolható az ügy uniós jogi aspektusa, akkor sem tudom osztani azt az indítványban, valamint a többségi határozatban kifejtett nézetet, hogy az alapjogi védelmet nem élvező bizalomvédelem doktrínája alapján a támadott törvényi rendelkezés alkotmányellenes lenne. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a bizalomvédelem doktrínáját kizárólag az azonnali vagy rövid felkészülési idővel, jövőben korlátozandó vagy megvonandó jogosultságokra alkalmazta. Ezzel szemben a Rendelet alapján megalkotott és – a többségi határozat alapján – egyértelmű uniós jogi tartalmat megfogalmazó, tehát a Rendeletből kényszerítően következő törvényi rendelkezés visszaható hatályú szabályozást valósít meg, és pedig anélkül teszi ezt, hogy az – nézetem szerint – alkotmánysértő lenne. Úgy vélem, a támadott szabályozás ezt az alkotmányossági problémát vetette fel, ám az indítvány kizárólag a bizalomvédelem kérdésével foglalkozott.
2. Iménti álláspontom kissé részletesebb indoklása előtt hangsúlyozom, hogy a 2006-os esztendő történelmi bázis évként történő kiválasztását – egyetértve a miniszter írásbeli válaszával és szóbeli érveivel – megalapozottnak tartom. Mindezt különösen a következő megfontolások támasztják alá: a) A 2006-os esztendő egyrészt a legtöbb támogatást meghatározó gazdasági év volt, másrészt akkor még nem kellett elválasztani a termeléstől a támogatásokat; b) a 2006-os évre nézve a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál a tényleges, azaz mindenki számára pontosan visszakéreshető termelési kvóták, adatok, állományszámok teljes körűen rendelkezésre álltak. Mindez a 2007-es esztendőben (a rendszer logikájából következően) már nem volt meg hiánytalanul, tekintettel arra, hogy a pénz

nagyobb részét akkor már nem kellett a termeléshez kötni, hanem azt az úgynevezett „történelmi bázis” alapján lehetett kiosztani. Ezek a megfontolások egyúttal olyan, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe foglalt piacgazdasági klauzulával összefüggő komponensek is, amelyek az alkotmányossági vizsgálat során meghatározó jelentőségre tesznek szert.

Egyidejűleg pedig nyomatékosan hangsúlyozom, hogy mindezek megítélése tekintetében a bizalomvédelemnek nincs semmilyen, a konkrét bázisév kiválasztására közvetlenül kiható szerepe. Maga a többségi határozat is hangsúlyozza: „[a] Rendelet után, amely 2003. szeptember 29-én kelt, és a hivatalos lap 2003. október 21-i számban jelent meg, azzal lehetett reálsan számolni, hogy (történelmi bázissal, bármi is legyen a bázis, regionális felosztással, vagy a kettő vegyítésével) az SPS modellt vezetik be Magyarországon 2010 végéig. Vagyis a piaci szereplők – földtulajdonosok, bérlők, termelők – legalább 2003. október 31-től értesülhettek az SPS rendszerről, várható bevezetéséről, ennek lehetséges hatásairól az általuk végzett tevékenységekre”.

3. A bizalomvédelem sérelmét a többségi határozat gyakorlatilag feltételezésekre alapítja. Jól illusztrálják ezt az többségi határozat által használt megfogalmazások: a törvényi szabályozás „elvileg azt is eredményezheti, hogy a miniszter bármilyen arányt meghatározhat”; „az arány meghatározására az SPS törvényben adott korlátlan döntési jogkör az SPS törvény megengedő szabályai [1. § (5) bekezdése, 15. § (2) bekezdés a) és b) pontja, 15. § (3) bekezdés a) pontja] következtében ahhoz vezethet, hogy a SAPS támogatásba való részesüléshez jogot szerzett termelőknek az SPS rendeleten alapuló várakozásai – a 2006-os bázissal érintett termelők támogatására eső komponens egyoldalú és esetleg nagy arányú kedvezményezése miatt, amit a törvény jelenleg nem zár ki – akár lényeges sérelmet is szenvedhetnek”. Álláspontom szerint az alapjogi védelmet nem élvező bizalomvédelem feltételezésekre nem alapítható. Nézetem szerint fokozza a gondokat az is, hogy az így „megalapozott” bizalomvédelmet a többségi határozat még egy megválasztott gazdaságpolitikai döntésre is rávetíti: „az arány meghatározása alapvetően gazdaságpolitikai, mezőgazdasági, vidékfejlesztési kérdés (...)”. Bár azt is hangsúlyozza a határozat, hogy az SAPS támogatásban részesülők esetében nem vet fel bizalomvédelmi kérdéseket az, ha a támogatásuk gazdaságpolitikai megfontolások következtében csökken, „az SPS törvény szerinti jogosultság első kiosztásánál azonban az ő SPS rendeleten alapuló elvárásait is más termelők várakozásaihoz hasonlóan kell figyelembe vennie mind a törvényhozónak, mind a miniszternek”. Úgy vélem, ezzel az Alkotmánybíróság némiképpen szakított azzal a mindeddig konzekvensen követett gyakorlatával, amely szerint gazdaságpolitikailag semleges [33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249.], hiszen a jelen ügyben gyakorlatilag az állam gazdaságpolitikájának egyfajta határát (korlátját) állapította meg.
4. Meggyőződésem szerint a 2006-os esztendőben meghatározott bázis év fogalmilag csak a tiltott, in malam partem visszaható hatályú szabályozás kérdését vethetné fel. Emlékeztetek ugyanakkor arra, hogy a visszaható hatályú szabályozás vizsgálatok a bizalomvédelem elve fogalmilag nem lehet mérce, hiszen ez a doktrína az azonnali hatályú vagy jövőbeni jogmegvonásokra vonatkozatható.

A visszaható hatályról vallott álláspontomat részletesen kifejtettem a 349/B/2001. AB határozathoz fűzött különvéleményemben (ABH 2001, 1241, 1259–1267.). Az ott leírtakat megerősítve ezúttal csupán azt emelem ki, hogy a visszaható hatályú szabályozásból nem minden esetben következik az alkotmányellenesség megállapítása. Az általam ott kataszterbe foglalt esetkörök közül a jelen esetre vonatkozóan a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban rögzített tételt emelem ki, amelynek értelmében: „a korábbi szabályok szerint lezárt jogviszonyokba – kivételesen – csak akkor lehet alkotmányosan beavatkozni, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz az elérni kívánt célhoz képest aránytalan sérelmet”. (ABH 1992, 77, 82.)

A konkrét ügyben az Alkotmánybíróságnak az in malam partem visszaható hatályú szabályozás esetleges fennállását lehetett volna – megfelelő indítványi kérelem alapján – vizsgálnia. Az e keretben felmerülő „kimentési okok” tüzetesebb vizsgálatával viszont az Alkotmánybíróság mindezt adós maradt. Így nem bocsátkozott annak vizsgálatába se, hogy a jogalanyok egyik csoportjának biztosított visszamenőleges jogkiterjesztés hogyan hat más (pl. az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítéskor: a homogén) csoportokra. Azt sem vizsgálta részletesen, mi nem minősül „összességében nem terhesebb” kötelezettség megállapításnak.

Úgy ítélem meg, hogy ezt a vizsgálatot – megfelelő indítványi kérelem alapján – a jelen esetben is el lehetett volna végeznie az Alkotmánybíróságnak. [Ezt igényeltem volna az új Ptk.-t hatályba léptető törvény alkotmányellenességét vizsgáló 51/2010. (IV. 28.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásomban is. (ABK 2010. április, 401, 411–413.)] A most vizsgált ügyben is kétségtelenül vannak vesztesei a 2006-os bázis év kijelölésének. Esetükben az képezhetne volna konkrét vizsgálat tárgyát, van-e olyan alkotmányos elv, amely a jogbiztonsággal konkurálhat. Ez a vizsgálat azzal zárulhatott volna, hogy a piacgazdaság klauzula (és ezen belül a magyar mezőgazdasági érdekek érvényesítése) lehet olyan alkotmányos elv, amelynek a kifejezésre juttatása más módon nem lett volna érvényesíthető. A megengedett

visszahatás még azzal is alátámasztható lett volna, hogy a hátrány lehetőség szerinti kompenzálásáról bizonyíthatóan gondoskodott az állam, így a visszaható hatályú szabályozás aránytalan sérelmet sem okozott volna. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem hivatkozott az in malam partem visszaható hatályú szabályozás fennálltára, az indítványt érdemi alkotmányjogi összefüggés hiánya okán el lehetett volna utasítani. Mindezekre tekintettel a törvény 15. § (3) bekezdésének a) pontjába foglalt rendelkezést nem tartom alkotmányellenesnek.

Budapest, 2010. július 12.

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

A különvélemény I. pontjához és a II. pont 1., 2. és 3. alpontjaihoz csatlakozom.

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

## Az Alkotmánybíróság 143/2010. (VII. 14.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában – *dr. Lévy Miklós, dr. Paczolay Péter és dr. Trócsányi László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

- I. 1. Az indítványozó az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződést kihirdető 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: LSzvt.) alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezte. Álláspontja szerint az LSzvt.-vel kihirdetett Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései olyan mértékben korlátozzák Magyarország szuverenitását, hogy azok kötelező hatályának elismerésével a Magyar Köztársaság „a továbbiakban már nem tekinthető független jogállamnak”.
2. Az indítványozó szerint az Európai Unió önálló jogi személyé válása, a tagállamok Unióból történő kilépésének, a Lisszaboni Szerződéssel módosított, „az Európai Unióról szóló szerződés 49/A. cikk (1)–(2) bekezdésében foglalt szabályozása” is sérti a Magyar Köztársaság szuverenitását.
3. Az indítványozó „elnagyoltnak” és „pontatlannak” tartja a Lisszaboni Szerződés számos rendelkezését, különösen az Európai Unió kizárólagos hatásköreit, illetve a tagállamokkal megosztott hatásköröket illetően, amelyek értelmezése állítása szerint nem behatárolható. Az indítványozó szerint az új hatáskört és anyagi jogi szabályokat magába foglaló Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elismerésével az Országgyűlés az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdését átértelmezte, mivel az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz az azt megelőző népszavazás az akkor érvényes feltételek ismeretében és keretei között adott felhatalmazást. Emiatt az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésébe való ütközésre is hivatkozással állította az indítványozó az LSzvt. alkotmányellenességét.

## II. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

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

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

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.”

„6. § (4) A Magyar Köztársaság az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

## III. Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az indítványozó lényegében ugyanazokat a kérdéseket tette fel, amelyeket számos európai országban a Lisszaboni Szerződés ratifikálása előtt, az abban foglalt reformok horderejére tekintettel a tagállami parlamentek, azok képviselői, illetve az eljárásra jogosult egyéb köztisztviselők az ottani alkotmánybíróságoknak tettek fel, ott a Lisszaboni Szerződés előzetes alkotmányossági ellenőrzését indítványozva. Ezen alkotmánybíróságok (így pl. a német szövetségi, a cseh, a francia, a belga alkotmánybíróság) államaik alkotmányai egyes cikkei megfogalmazásának függvényében, vagy arra a következtetésre jutottak, hogy a Lisszaboni Szerződés összeegyeztethető államuk alkotmányával (amelyen az elmúlt években a reformra tekintettel bizonyos módosításokat hajtottak végre) vagy arra, hogy alkotmányreform nélkül a ratifikálás nem végezhető el. Utóbbi esetekben a szükséges alkotmánymódosítás végrehajtása nyomán – valamint két ország esetében a Lisszaboni Szerződés ratifikálására népszavazási felhatalmazást is kérve – hárult el az akadály a ratifikálás elől, és a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén hatályba lépett.

Az e tárgyban született több alkotmánybírósági döntés (német AB: 2 BvE 2/08, kelt: 2009. 06. 30., cseh AB: Pl. ÚS 19/08, kelt 2008. 11. 28., illetve Pl. ÚS 29/09, kelt 2009. 11. 03.) is hivatkozott az állam „alkotmányos identitása” megóvásának fontosságára az Európai Unióban, annak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése utáni formájában is. Az Alkotmánybíróság tanulmányozta ezeket a döntéseket. Tanulmányozta az ezek kiváltotta politikai, jogtudományi és egyéb reflexiókat és reakciókat, így többek között az Európai Unió Bíróságának véleményét is.

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Lisszaboni Szerződés utólagos alkotmányossági vizsgálatát a lengyel Alkotmánybíróságnál is kezdeményezték (K 32/09., K 37/09. sz. ügy), de ott döntés még nem született.

2. Magyarországon az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint arra jogosultak közül senki sem kezdeményezte a Lisszaboni Szerződés előzetes alkotmányossági szempontú ellenőrzését, így az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 1. § a) pontja, illetve 36. §-a szerinti eljárására nem került sor.

Magyarországon az Országgyűlés, alkotmányozói jogkörben eljárva, az európaijoggal összefüggésben, részben a Lisszaboni Szerződésre, részben az ún. EUIN-szerződésre tekintettel egyetlen módosítást hajtott végre az elmúlt években, éspedig a 2007. évi CLXVII. törvénnyel, ami az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének módosítását eredményezte. Az indítványozó által alkotmányellenesnek tekintett LSztv. esetében a törvényhozó nem az utóbbi időben a hazai jogszabályok tekintetében kialakított technikát követte, amikor ti. a módosító törvény által hozott módosításoknak a módosított törvénybe való beépülésével a módosító törvény automatikusan hatályát is veszti.

Az LSztv. esetében a törvényhozó a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvényben foglaltaknak megfelelően ugyanis nem az eredetileg a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz – több más állammal együtt – történő csatlakozásáról szóló szerződést kihirdető 2004. évi XXX. törvényt (a továbbiakban: EUcsatlvtv.) módosította (amelynek 3. §-a hirdette ki az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződést, amelyek szövegét az EUcsatlvtv. II. sz. melléklete tartalmazta), hanem az LSztv. 2. §-ában hirdette ki a Lisszaboni Szerződést (amelynek szövegét az LSztv. 1. sz. melléklete tartalmazta), 4. §-ában hirdette ki az Európai Unió Alapjogi Chartájának szövegét és annak kommentárját (ezek szövegét a LSztv. 2. sz. melléklete tartalmazta) és 6. §-ában hirdette ki a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz – több más állammal együtt – történő csatlakozásáról szóló szerződés 2007. január 22-én, Rómában aláírt, ún. 3. helyesbítő jegyzőkönyvét (amelynek szövegét az LSztv. 3. sz. melléklete tartalmazta). A Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés elnevezését megtartotta, azonban az Európai Közösséget létrehozó szerződés elnevezését az Európai Unió működéséről szóló szerződésre változtatta. A Lisszaboni Szerződés legfontosabb – de nem kizárólagos – feladata és joghatása e két szerződés formális módosítása és új, hatályos szövegük megállapítása volt.

A Lisszaboni Szerződésben foglalt módosításokat így nem a törvényhozó építette be az LSztv. révén az EUCsatlv. mellékleteibe foglalt, az Európai Unióról szóló szerződésbe és az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe, illetve azok magyar nyelvű változatába, hanem a magyar nyelvű normaszöveg – az Európai Unió csatlakozásunk következményeként – azonos azzal az Európai Unió Hivatalos Lapjának 2008. május 9-i C 115. számában kihirdetett magyar nyelvű normaszöveggel, ami az Európai Unióról szóló szerződésnek és az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek, valamint jegyzőkönyveiknek és mellékleteiknek a 2007. december 13-án Lisszabonban aláírt Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatát tartalmazza (a helyesbített hiteles szövegének hatályos változatát lásd Európai Unió Hivatalos Lapja 2010. március 30-i C 83. számában).

E megoldás következménye az, hogy így formális szempontból az LSztv., amelynek alkotmányosságát az indítványozó kétségbe vonja, hatályban levő törvénynek minősül, amelynek – tekintettel arra, hogy a mellékletek az LSztv. integráns részét képezik – a strukturális és intézményi szabályok mellett, normatív tartalmi elemei is vannak.

Fentiekre tekintettel az alkotmányossági vizsgálat szempontjából, a nemzeti jogrendszerben is érdemi tartalmat hordozó jogszabálynak kell tekinteni az LSztv.-t.

3. A jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata során az Abtv. 37. §-a szerint a támadott jogszabály teljes vagy részbeni megsemmisítését javasolni kell. Az indítványozó az LSztv. egészének a megsemmisítését indítványozza. Eljárása során az Alkotmánybíróság az indítvány alapján először azt vizsgálta meg, hogy az indítványozó jogosult-e kezdeményezni az általa megtámadott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság eljárását szabályozó Abtv. nem tartalmaz tételes rendelkezést arról, hogy az Európai Unió joga tekintetében az Alkotmánybíróságnak van-e hatásköre, és ha egyáltalán igen, úgy az milyen természetű, milyen terjedelmű, illetve eljárási rendű, milyen indítványozói körű.

- IV. 1. Az Alkotmánybíróság az Európai Unió jogát illetően az elmúlt években több elvi élű megállapítást tett. Az 1053/E/2005. AB határozatában arra mutatott rá, hogy „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (ABH 2006, 1824, 1828.). Ezt követően egy másik határozatában pedig azt hangsúlyozta, hogy az „Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június, 498, 500.), e szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].

Az Alkotmánybíróság ezeket az elvi élű megjegyzéseit azokra a szerződésekre vonatkoztatta, amelyek a közösségi jogrendszerben e határozatai meghozatalakor már hatályosak voltak.

A Lisszaboni Szerződés ratifikációját egy arra felhatalmazó népszavazás végeredményétől függővé tenni kívánó, állampolgári népszavazási kezdeményezést elutasító, de még a ratifikáció előtt meghozott OVB döntéssel szemben benyújtott kifogás tárgyában hozott határozatában az Alkotmánybíróságnak pedig abban a stádiumban kellett foglalkoznia a Lisszaboni Szerződéssel, amikor az még nem volt hatályos, ugyanakkor időközben a ratifikáció magyar részről már megtörtént. Erre a tényre tekintettel az Alkotmánybíróság a fenti határozatait felidézve úgy fogalmazott, hogy „[a]ddig, amíg a hatálybalépéshez a magában a szerződésben megkövetelt feltételek nem teljesülnek, az Alkotmánybíróság az Európai Közösségek alapító és módosító szerződése, mint elsődleges jogforrások módosítására irányuló, de még nem hatályosult újabb szerződést csak a nemzetközi jogi eredetére figyelemmel tudja értékelni, ezért vonatkoztathatja rá az Alkotmánynak és az Abtv.-nek a nemzetközi szerződéseket érintő szabályait.” [61/2008. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2008, 546, 550.]

Ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság tehát annak függvényében is kellett, hogy értékelje az Európai Unió jogában az alapító és módosító szerződéseket, hogy azok már hatályosak-e vagy még nem.

Az indítvány az LSztv., azaz az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító szerződést kihirdető törvénnyel szemben, az Abtv. 1. § b) pontja szerinti eljárásra irányul.

Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Abtv. 1. § b) pontja szerinti utólagos alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet az ilyen törvény. Abban az esetben azonban, ha az Alkotmánybíróság az ilyen – tehát az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit módosító – szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét állapítaná meg, az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet megállapító határozata a Magyar Köztársaság európai uniós tagságából folyó kötelezettségvállalásokra kihatással nem lehet. Az Alkotmánybíróság határozata folytán a jogalkotónak kell megteremtenie azt a helyzetet, hogy az európai uniós kötelezettségeket az Alkotmány sérelme nélkül maradéktalanul teljesíthesse a Magyar Köztársaság.

Fentiek előrebocsátásával az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó az Abtv.-ben a jogszabályok alkotmányossági ellenőrzésére biztosított *actio popularis*-szal élve jogosult volt kezdeményezni az LSztv. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

2. Jóllehet az LSztv.-re hivatkozik, az indítvány részben olyan kérdéseket vet fel, amelyek valójában a mögötte álló Lisszaboni Szerződés egyes rendelkezései tartalmának értelmezéséhez kapcsolódnak.

Az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek, valamint az ezek alapján megalkotott ún. másodlagos, vagy levezetett jogoknak, a rendeleteknek, az irányelveknek és az egyéb európai jogi normáknak a hiteles értelmezése azonban az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik.

Nincs akadálya ugyanakkor annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió alapító és módosító szerződéseinek és így a jelen esetben a Lisszaboni Szerződésnek az előtte fekvő üggyel összefüggő konkrét normáira hivatkozzon, anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné. Így eddigi gyakorlatának is megfelelően az alábbiakban idézi az európai jog releváns normáit, és ezt teszi az Európai Unió jelenlegi intézményeiről, a lisszaboni reformról közismertnek tekinthető, önálló értelmezésre nem szoruló alapvető tények vonatkozásában is.

- 2.1. Az indítványozó következtetéseit mindenekelőtt az Európai Unióról szóló szerződésnek a Lisszaboni Szerződés alapján módosított szövegére alapítja, éspedig annak a „49/A. cikke” 1. és 2. §-ára. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványban (és valóban magában az LSztv.-ben) még a 49/A. cikk gyanánt számozott cikk a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke lett, ám ettől függetlenül eleve tartalmaz az (1)–(2) bekezdéseket követően olyan paragrafusokat, amelyek figyelembevételével szemmel látható, hogy az Európai Unióról szóló szerződés, az indítványozó álláspontjával ellentétben, éppen, hogy biztosítja a kilépésről hozott – esetleges – döntés érvényesítését, miközben rendezi annak technikai lebonyolítását, valamint a folyamatban levő ügyek kezelésének a módját.

Az Európai Unióról szóló Szerződésnek az indítványban még 49/A.-nak nevezett (mint fentebb az Alkotmánybíróság rámutatott, immár 50. cikkének) a teljes szövege ugyanis a következő:

„50. cikk

(1) Saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Unióból.

(2) A kilépést elhatározó tagállam ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács által adott iránymutatások alapján az Unió tárgyalásokat folytat és megállapodást köt ezzel az állammal, amelyben az érintett államnak az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait. Ezt a megállapodást az Európai Unió működéséről szóló szerződés 218. cikke (3) bekezdésének megfelelően kell megtárgyalni. A megállapodást az Unió nevében a Tanács köti meg minősített többséggel eljárva, az Európai Parlament egyetértését követően.

(3) A kilépésről rendelkező megállapodás hatálybalépésének időpontjától, illetve ennek hiányában a (2) bekezdésben említett bejelentéstől számított két év elteltével a Szerződések az érintett államra többé nem alkalmazhatók, kivéve ha az Európai Tanács az érintett tagállammal egyetértésben ennek a határidőnek a meghosszabbításáról egyhangúlag határoz.

(4) A (2) és (3) bekezdés alkalmazásában az Európai Tanácsnak, illetve a Tanácsnak a kilépő tagállamot képviselő tagja az Európai Tanács, illetve a Tanács rá vonatkozó tanácskozásain és a rá vonatkozó határozatok meghozatalában nem vesz részt. A minősített többséget az Európai Unió működéséről szóló szerződés 238. cikke (3) bekezdése b) pontjának megfelelően kell meghatározni.

(5) Amennyiben az az állam, amely kilépett az Unióból, később újra felvételét kéri, kérelmére a 49. cikkben megállapított eljárást kell alkalmazni.”

Fentiekre – és különösen a (3) bekezdésre figyelemmel – az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy nem helytálló az indítványozónak az az álláspontja, hogy úgymond a Lisszaboni Szerződés „kötelező hatályának elismerésével a Magyar Köztársaság többé már nem dönthet önállóan az Európai Unióból való kilépésről sem. Csak javaslatot tehet arra, amihez meg kell szereznie a Tanács minősített többségét és az Európa Parlament egyetértését. Ha ezeket nem szerzi meg, akkor saját döntése ellenére az Unió kötelékében kell maradnia.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, az Európai Unióról szóló szerződés érintett cikke éppen, hogy azt garantálja, hogy a bejelentéstől számított két év után – hacsak maga a kilépési igényt bejelentő állam ettől eltérően nem állapodik meg az Európai Unióval – az alapító és módosító szerződések az érintett államra többé nem alkalmazhatók.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az elemében elutasítja.

- 2.2. Mielőtt megválaszolná az indítvány másik elemét, az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt kell, hogy megvizsgálja, hogy mi következik az Alkotmány 2/A. §-ának tartalmi elemeiből, együtt és összefüggésükben.
- Az Alkotmány 2/A. §-a tartalmazza mindenekelőtt azt az alkotmányos felhatalmazást – ezt a szakirodalom többnyire a „szuverenitás-átruházás” vagy „hatáskör-transzfer” kifejezésekkel jelöli –, amelynek révén az alkotmányozó világos alkotmányi alapot és keretet teremtett ahhoz, hogy hazánk az Európai Unióban, mint tagállam részt vehessen. Ez mindenekelőtt a 2004-ben bekövetkezett csatlakozás előkészítését szolgálta.
- A 2/A. § (1) bekezdésében „a nemzetközi szerződés alapján” fordulat azonban nemcsak az ún. csatlakozási szerződés viszonylatában értelmezendő, hanem belőle okszerűen következik, hogy amennyiben az Európai Unió továbbfejlődése során, az Alkotmányból eredő további hatáskörök „közösen”, illetve „az Európai Unió intézményei útján” történő gyakorlása tűnik szükségesnek, akkor e hatáskörök átruházása a „szükséges mértékig” – és újabb nemzetközi szerződés alapján – alkotmányosan lehetséges. Ily módon a törvényhozó hatalom – a tárgyalásokat folytató kormány ellenőrzésével, illetve az ún. ratifikációs eljárás során – mint az állami szuverenitás gyakorlója dönt arról, hogy egy ilyen komplex-intézményi reformot a Magyar Köztársaság nevében el tud-e fogadni. A 2/A. § (2) bekezdése pedig, a kérdés jelentőségére tekintettel, a kétharmados többséggel történő szavazást követeli meg ehhez.
- Mód van arra is, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 1. § a) pontja szerint – a Kormány vagy a Köztársasági Elnök kérésére – bekapcsolódjon ebbe a folyamatba, és az adott nemzetközi szerződés alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát elvégezze. Ebben az esetben azt, hogy a tervezett reform nem megy-e túl azon, ami az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei révén történő gyakorlása során az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mérték”-nek tekinthető, az Alkotmánybíróság egyedül, más, hazai vagy európai uniós szervtől függetlenül végzi el. Ezért is az ilyen horderejű reformok esetében kívánatos, hogy a megkötni szándékozott szerződés előzetes normakontrolljára sor kerüljön.
- Az Alkotmánybíróság – figyelembe véve általános alkotmányvédelmi szerepét – rámutat, hogy az LSztv. tekintetében felvetett alkotmányossági problémáknak utólagos normakontroll hatáskörben történő elbírálására az előzetes normakontroll kezdeményezésére irányuló indítvány hiányában került sor.
- 2.3. A jelen esetben az indítványozó a kihirdetett nemzetközi szerződés egyes rendelkezéseinek az Alkotmánynak az állam, illetve a nép szuverenitását kimondó 2. § (1) és (2) bekezdésébe ütközését állítva – ezeket az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésével összefüggésben értelmezve – kezdeményezte az egész LSztv. megsemmisítését.
- 2.3.1. Az állami szuverenitást és annak korlátait egy korábbi határozatában az Alkotmánybíróság a következőképpen értelmezte:
- »Az Alkotmány 2. §-a a Magyar Köztársaságot a népszuverenitáson alapuló független, demokratikus jogállamnak nyilvánítja.
- A szuverenitás az államnak, mint a nemzetközi jog alanyának fogalmi ismérve. A szuverenitás belső oldala az állam önállóságát és azt a képességét fejezi ki, hogy alkotmányát és arra épülő jogrendjét, alkotmányos intézményeit maga alkotja meg és tartja fenn, valamint hogy főhatalmat gyakorol a területén élő személyek felett. A szuverenitás külső oldalát az állam függetlensége, teljes nemzetközi jog- és cselekvőképessége jelenti, vagyis hogy más államokkal való kapcsolatában szabadon, önállóan dönt.
- A szuverenitás – bár az állam legfőbb hatalmát és függetlenségét jelenti – nem tekinthető korlátlannak. Az állam függetlenségét a nemzetközi jog korlátozza. Mivel a nemzetközi jog az államoknak jogegyenlőséget biztosít, következésképpen a szuverenitást korlátozó hatása nem valamely államok feletti jogrend által valósul meg, hanem az állam önkorlátozása által. Az állam önkorlátozása fejeződik ki a nemzetközi szerződések létrehozásában, valamint az azokhoz való csatlakozásban. A 36/1999. (XI. 26.) AB határozat is utal arra, hogy „az államok szuverenitásukat nemzetközi szerződéssel, vagy belső elhatározásból – megfelelő szintű jogszabállyal – korlátozhatják”. (ABH 1999, 320, 322.) Ez az önkorlátozás azonban nem szünteti meg a szuverenitást. A nemzetközi kapcsolatokban pedig kifejezetten ez, a nemzetközi szerződések megkötésében is megnyilvánuló önkorlátozás jelenti a más államokkal való együttműködés alapvető feltételeit.« [5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 86, 89.]
- A szuverenitás korlátozhatóságára vonatkozó álláspontját az 1154/B/1995. AB határozatban (ABH 2001, 823, 826, 828.) az Alkotmánybíróság még a következő megállapítással egészítette ki: „Az Alkotmány 19. § (1) bekezdése úgy szól, hogy a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés. A (3) bekezdés f) pontja kimondja, hogy e jogkörében az Országgyűlés megköti a Magyar Köztársaság külkapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződéseket. (...) [Vagyis] [a]z Alkotmánynak az Országgyűlés hatásköréről szóló 19. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezése alapján az Alkotmány számolt a nemzetközi kapcsolatok körében a nemzeti szuverenitás bizonyos korlátozásával.”

- 2.3.2. Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság már vizsgálta az európai jog és az állami szuverenitás viszonyát az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján, ekkor még annak jegyében, hogy a határozat meghozatalakor a Magyar Köztársaság még nem volt tagja az Európai Uniónak [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220. a továbbiakban: Abh1.].

E határozat a 2.3.1. pontban kifejtetteket újból leszögezve [„A szuverenitás korlátozása természetszerű velejárója annak, hogy az állam nemzetközi kapcsolatokban szerepel, nemzetközi kötelezettségeket vállal” (Abh1., 232.)] a következő – a jelen ügyre vonatkozóan is irányadó – megállapításokat tette:

„Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerint: a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja. A képviselői hatalomgyakorlást megtestesítő Országgyűlés által gyakorolt államhatalom azonban 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.]. Ez a tétel természetesen az államhatalom gyakorlására hivatott más szervek vonatkozásában is értelemszerűen irányadó.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint: a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam. A demokratikus jogállam alkotmányi követelményei meghatározzák az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, általában véve a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait. A népszuverenitáson alapuló demokratikus jogállam egyik követelménye, összefüggésben az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált népszuverenitás elvével, hogy közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. A közhatalom-gyakorlás körébe tartozik – egyebek mellett – a jogalkotás és jogérvényesítés intézményi, eljárási és tartalmi jellemzőinek a meghatározása is. A közhatalom gyakorlásának demokratikus legitimációja egyaránt alkotmányi követelmény a belső és külső, vagyis a nemzetközi kapcsolatok meghatározására irányuló, illetőleg nemzetközi kötelezettségvállalást eredményező közhatalmi aktusokat illetően.

Az Alkotmány szerint a népszuverenitáson és a demokratikus jogállamiságon alapuló demokratikus legitimáció szempontja a Magyar Köztársaságban alkalmazandó jogi normákat illetően azt a követelményt állítja fel, hogy azok megalkotása a közhatalom végső forrására visszavezethető legyen. Az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdései alapján tehát általánosan irányadó követelmény, hogy a hazai jogalkalmazásban a hazai jogalanyokkal szemben érvényesíthető minden közjogi jogi norma a népszuverenitásra visszavezethető, demokratikus legitimáción alapuljon.” (ABH 1998, 233–234.)

A népszuverenitásra visszavezethetőség követelményének az Abh1. után, az európai uniós csatlakozás előkészítésekor az alkotmányozó az Alkotmány 2/A. § beiktatásával tett eleget. (Az ebből fakadó következményeket az Alkotmánybíróság a jelen határozat IV/2.2. pontjában érintette.) Az Alkotmány 2/A. §-ának érvényesülése azonban nem üresítheti ki az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakat.

- 2.4. Az Alkotmánybíróság emlékeztet továbbá az Alkotmány 6. § (4) bekezdésére, amely szintén az európai uniós csatlakozás előkészítése során került be alaptörvényünkbe, mint államcél. E rendelkezés részben az Európai Unió, részben az európai egység érdekében tevékenykedő többi nemzetközi szervezet (mint például az Európa Tanács) vonatkozásában rögzíti azt az alkotmányos elvárást, amelyet a mindenkori kormánynak követnie kell. A részvétel nem öncél, hanem az emberi jogok, a jólét és a biztonság kiterjesztését kell szolgálnia: e szervezetekben tevékenykedve, továbbá a jelenlegi struktúrák és intézmények esetleges reformjai során a kormánynak ezt szem előtt tartva kell tárgyalnia és fellépnie, és ezt szem előtt tartva kell döntenie egy-egy reformszerződés ratifikációjáról az Országgyűlésnek.

- 2.5. Az indítvány többször is utal arra, hogy a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elfogadásával „a Magyar Köztársaság független jogállami léte megszűnik.”

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Lisszaboni Szerződés nem európai szuperállamot hozott létre: a Lisszaboni Szerződést szuverén tagállamok fogadták el és erősítették meg, megállapodva abban, hogy szuverenitásuk egy részét nemzetek feletti együttműködés formájában megosztják egymással. A Lisszaboni Szerződés nem változtatja meg alapjaiban az Európai Uniót, azonban bevezet néhány komoly intézményi újítást, miáltal az Európai Unió erősebbé válik, és hatékonyabban működik. Ezek közé tartozik, hogy tagállamai az Európai Uniót önálló jogi személyiséggel ruházzák fel, amelynek tevékenységét azonban a tagállamok kormányai továbbra is irányítani és ellenőrizni tudják.

A Lisszaboni Szerződéshez csatolt (2.) Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról pedig a tagállami parlamentek számára – a korábbinál szélesebb körben – is biztosítja az ellenőrzés gyakorlását: így mindenelelőtt a 6., 7. cikkeken a jogszabálytervezetek felülvizsgálatási eljárása kezdeményezési jogának, illetve a 8. cikkben foglaltak szerint az elfogadott jogalkotási aktusokkal szembeni, az Európai Unió Bírósága előtti megsemmisítési eljárás indítványozási jogának elismerésével.



Az Alkotmánybíróság megállapítja: ezek az eljárások biztosítékot adnak arra, hogy – az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányból eredő hatásköröknek a többi tagállammal közösen, illetve az Európai Unió intézményei révén történő gyakorlása során – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez „szükséges mérték” ellenőrzésében az Országgyűlés aktív, kezdeményező szerepet játsszon. Van olyan terület is – így a rendes felülvizsgálati eljárás [az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikk (2)–(5) bekezdése szerint], vagy az ún. egyszerűsített módosítási eljárás [az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikk (6)–(7) bekezdése szerint], vagy a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdések [az Európai Unió működéséről szóló szerződés 81. cikk (3) bekezdése szerint], ahol akár csak egy tagállami parlament kifogása is megakadályozza a döntéshozatalt.

Az Alkotmánybíróság megállapítja továbbá, hogy a jogállamiság biztosítékai vonatkozásában – figyelemmel az Alkotmány 6. § (4) bekezdéséről fentebb kifejtettekre – a Lisszaboni Szerződés éppen, hogy előrelépést jelent az európai polgárokat – így a magyar állampolgárokat – illetően is. Ilyen például az ún. polgári kezdeményezés intézményének bevezetése.

A Lisszaboni Szerződés úgy hivatkozik az Alapjogi Chartára, mint az Unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az Európai Unió megítélése szerint valamennyi polgárnak rendelkeznie kell. Az Európai Unió intézményeinek tiszteletben kell tartaniuk az Alapjogi Chartában rögzített jogokat és e kötelezettségeknek a tagállamoknak is eleget kell tenniük az uniós jogszabályok végrehajtása során. Az Alapjogi Chartában megfogalmazott rendelkezések megfelelő alkalmazását az Európai Unió Bírósága felügyeli. Az Alapjogi Chartának a Lisszaboni Szerződésbe történő beépítése nem módosítja az Európai Unió hatáskörét, viszont megerősített jogokat és további szabadságokat biztosít a polgárok számára. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy a Lisszaboni Szerződés szerinti módosítás az alapvető jogokat már az uniós jog részének, mint annak általános elveinek minősíti [6. cikk (3) bekezdés] és kimondja, hogy „[a]z Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez” [6. cikk (2) bekezdése]. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy jelenleg már a csatlakozás technikai előkészítése folyik.

Figyelemmel a szuverenitás korlátozhatóságáról korábbi határozataiban [36/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 320, 322.; 5/2001. (II. 28.) AB határozat, ABH 2001, 86, 89.; 1154/B/1995. AB határozat, ABH 2001, 823, 826, 828.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220.] kifejtettekre, a fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az LSztv. nem áll ellentétben sem az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdésével, sem annak 2/A. § (1) bekezdésével.

A Lisszaboni Szerződés reformjai, ideértve az Európai Unió jogi személylé válását is – minden jelentőségük ellenére – sem változtattak azon, hogy a Magyar Köztársaság tagállamként, azaz az Európai Unió tagjaként, de továbbra is önálló államként vesz részt az európai integrációban, amelyre a szükséges mértékben, a magyar kormány részvételével tárgyalt és az Országgyűlés által 2007. december 17-én 325 igen szavazattal, 5 nem ellenében és 14 tartózkodás mellett, azaz a minimálisan szükséges kétharmados arányt meghaladó többséggel ratifikált nemzetközi szerződéssel ruházott át az Alkotmányból eredő egyes hatásköröket, amelyek gyakorlása vagy továbbra is a többi állammal közösen – az európai uniós döntéshozatali szabályoknak megfelelően – vagy az Európai Unió intézményei útján történik.

Az Alkotmánybíróság a fentieket összegezve hangsúlyozza tehát, hogy a Lisszaboni Szerződés kötelező hatályának elfogadásával és az LSztv.-ben való kihirdetésével a Magyar Köztársaságnak sem függetlensége, sem jogállamisága, sem önálló állami léte nem szűnik meg.

Erre tekintettel az indítványt az Alkotmánybíróság ebben a részében is elutasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2010. július 12.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1344/B/2008.

*Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

1. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben utólagos normakontrollra irányuló indítvány alapján vizsgálta az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvényt (a továbbiakban: LSztv.), valamint a Lisszaboni Szerződést. A magam részéről egyetértek a határozat rendelkező részével abban, hogy az indítványt el kell utasítani. E döntés – ellentétben a többségi határozat indokolásával – annak a következménye, hogy nincs érdemi összefüggés az indítványban foglaltak és az alkotmánybírószági vizsgálat tárgyává tehető LSztv. között. Az érdemi összefüggés hiánya az indítvány elutasításához vezet.
2. A 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörét valamennyi normára (normatív tartalmú előírásra) nézve fennálló, Alkotmányból eredő (és az Alkotmány által védett) hatáskörének” tekinti [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 511.]. Ezért az utólagos normakontroll-vizsgálat kiterjedhet minden olyan normára, amelyet magyar jogalkotó fogadott el. Az LSztv.-t formailag a magyar jogalkotó fogadta el, így az Alkotmánybíróságnak – elvileg tartalmától függetlenül – van hatásköre az alkotmányos vizsgálatra, akár utólagos normakontroll keretében is.
3. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése értelmében az uniós tagsággal kapcsolatos kötelezettségvállalás, a tagként való részvétel feltételei, illetve a közös hatáskörnyakolás is csak nemzetközi szerződés révén lehetséges, ezért az ilyen nemzetközi szerződések, valamint az azokat a belső jogban kihirdető törvények esetében sem zárható ki az utólagos alkotmányossági kontroll.  
Ennek lehetősége azonban időben korlátozott: az alkotmányossági vizsgálatra az inkorporáló törvény kihirdetése és a kihirdetett alapszerződés hatálybalépése közötti időben van csupán lehetőség. Az Európai Unió és tagállamai közötti viszonyrendszer alapjait érintő nemzetközi szerződés ugyanis az uniós jog részeként sui generis jellegű, mivel hatálybalépését követően – más nemzetközi szerződésektől eltérően – az uniós jogrend autonóm alapelvi környezetének megfelelően fejti ki hatását a magyar jogban. A hatálybalépése után az alapszerződés „kicsúszik” a szerződést belső joggá tevő törvényből, ha tetszik a magyar törvényhozótól független, önálló életet él a belső jogban.  
Az alapszerződés belső jogban való érvényesülésének eltérő rendje tehát a szerződés tartalmi vizsgálatát illetően kizárja az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló hatáskörét.  
A megelőző fázisokban azonban, az alkotmányellenesség előzetes vizsgálatára irányuló hatáskörben, vagy amíg az alapszerződés a kihirdető jog, a „vivőtörvény” része csak, addig kifejezetten kívánatos az alkotmánybírószági hatáskör gyakorlása, mert ekkor van utójára lehetőség arra, hogy az Alkotmány rendelkezései alapján vizsgálat tárgyává válhasson a hatáskör-transzfer, annak tartalma és következményei. A tagállamok által közösen gyakorolt, illetve az uniós intézmények által gyakorolt jogok eredője a tagállam. Ez az utolsó olyan kontroll, amikor a tagállam Alkotmánya alapján meghatározásra kerülhet az alapszerződésekben érintett hatáskörök tényleges tartalma, terjedelme.
4. A kifejtettek értelmében a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a magyar jogalanyokra a jogok és a kötelezettségek nem az LSztv.-ből, hanem közvetlenül a Lisszaboni Szerződésből származnak. Az LSztv. alkotmányossági vizsgálata és esetleges megsemmisítése sem eredményezné azt, hogy a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseit a magyar jogalanyokra ne kellene alkalmazni. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a Lisszaboni Szerződés tartalmilag már nem része az LSztv.-nek. Így az LSztv. utólagos alkotmányossági vizsgálata nem terjedhet ki a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek tartalmi vizsgálatára.  
Ami a konkrét esetet illeti, ott a kifejtettek okán a rendelkező részben érdemi elutasítás a lehetséges döntés. Mivel a kihirdető törvényre formálisan ugyan van hatásköre az Alkotmánybíróságnak, de annak az indítványban támadott

Lisszaboni Szerződés már nem része, ezért nincs érdemi összefüggés az indítványban felvetett alkotmányossági kérdések és az LSztv. között. Az érdemi összefüggés hiánya pedig az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában elutasításra vezet.

Álláspontom szerint ez az indokolás megerősíti az Alkotmánybíróság azon gyakorlatát, amely szerint az uniós alapszerződések sui generis, korábbiakban már elismert jellegűek. Ez az érvelés nem mond ellent annak, hogy a másodlagos jogot interpretáló, végrehajtó magyar törvény vagy magyar rendelet alkotmányossága vizsgálható, hiszen ebben a körben nem az uniós jogi instrumentum, hanem a magyar jogalkotó produktuma a vizsgálat tárgya.

5. Mindazonáltal egyetértek a Testület azon érdemi döntésével, hogy a Lisszaboni Szerződés nem üresítette ki az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseiben megfogalmazott állami szuverenitást. Értelmezésem szerint a 2/A. § (1) bekezdése addig teremti meg az uniós tagság feltételeit, a közös hatáskörgyakorlás lehetőségét, amíg arra kormányközi együttműködés alapján kimunkált szerződések biztosítják a kereteket. Mindaddig, amíg ez így van, meggyőződésem szerint a tagállami szuverenitás – az indítványban foglaltakkal szemben – egészében nem szűnhet meg.

Budapest, 2010. július 12.

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

A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom:

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

*Dr. Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

A többségi határozatot az alábbi kiegészítéssel támogatom:

Az indítványozó az LSztv. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az alkotmányellenesség megállapítását az LSztv.-vel kihirdetett Lisszaboni Szerződéssel összefüggésben indítványozta.

Beadványában a Lisszaboni Szerződéssel kapcsolatos kifogásait általánosságban fogalmazta meg, vagyis nem jelölte meg konkrétan, hogy a Lisszaboni Szerződés mely rendelkezését tartotta az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdésével, illetve 2/A. §-ával ellentétesnek. Ennek következtében az indítványozó által feltett kérdések is csak általánosságban válaszolhatók meg. Az Alkotmánybíróság által eldöntendő kérdések kapcsán mindazonáltal elkerülhetetlennek tartom az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése, valamint 2/A. §-a egymáshoz való viszonyának meghatározását.

Az Abh1.-et követően, az európai uniós csatlakozás előkészítésekor került sor az integrációval együtt járó szuverenitás-átruházás alkotmányos megalapozására, az Alkotmány 2/A. §-ának a megalkotására. E rendelkezéssel az Alkotmány felhatalmazást adott az integrációban részt vevő tagállamokkal való közös hatáskörgyakorlásra, egyebek mellett normaalkotásra, mely normák – köztudottan – érvényesülést kívánnak meg a nemzeti jogszabályokkal szemben. Az Alkotmány szintjén tehát a 2/A. §-ban foglalt felhatalmazással tulajdonképpen megtörtént a közösségi jog elsőbbségének elfogadása.

Lényeges azonban, hogy az Alkotmány 2/A. §-a szerinti hatáskör-transzfer nem korlátlan, s ennek következtében a közösségi jog elsőbbsége sem érvényesül korlátlanul.

Az Alkotmány 2/A. §-a egyrészt maga is korlátozza a közös hatáskörgyakorlást azáltal, hogy azt csak „az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig” teszi lehetővé, vagyis tiltja az alapító szerződésekből nem következő közös hatáskörgyakorlást. Másrészt csak „egyes, Alkotmányból eredő” hatáskörök közös gyakorlására ad felhatalmazást. Ebből következően a közös hatáskörgyakorlás csak arra terjedhet ki, amire a magyar közhatalmi szervek az Alkotmány alapján maguk is jogosultak.

Ezen túlmenően fontos emlékeztetnünk arra, hogy amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörük egy részét, vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiségük, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A tagállamok megtartották

alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához. Az integrációhoz csatlakozó állam az állami szuverenitást külön nyilatkozat nélkül is fenntartja magának, hiszen ez a tagállami alkotmányok (és a közösségi jogrend) alapkövét képezi. Egy föderális unió létrehozása esetén az állam ugyanakkor megtehetné, hogy államiságának lényegét érintő hatáskörök gyakorlásáról is lemond. E lemondásnak egyértelműnek, világosnak és kifejezettnek kell lennie. Ez következik a szuverenitásból, valamint abból, hogy a közösségi (uniós) jogrend szuverén államok együttműködése. Ilyen egyértelmű, világos és kifejezett lemondás alkotmánymódosítás nélkül nem történhet meg.

A fentiekből következően az Alkotmány 2/A. §-a alapján a közösségi (uniós) jog nem üresítheti ki az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését, illetve nem szolgálhat az alkotmányos rendszer – alkotmánymódosítás nélküli – átalakítására. Mindaddig tehát, amíg az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdése a független, szuverén államiság elvét tartalmazza, azt a 2/A. § szerinti hatáskör-transzfer nem annullálhatja, így különösen nem vezethet az országgyűlési képviselők megválasztásának, a parlament megbízatásának (pl. felosztatás, megbízatás megszüntetése), a kormány, az igazságszolgáltatási szervek megbízatásának a tagállamok által történő közös meghatározására. Ennek kapcsán megjegyzem, amiatt, hogy a Lisszaboni Szerződést az Országgyűlés ratifikálta, melynek alapján az Alkotmányból eredő egyes hatásköröket más tagállamokkal közösen gyakorolja, a független jogállam, illetve a szuverenitás alkotmányi szabályának sérelme nem állapítható meg.

Tekintettel arra, hogy a közösségi (uniós) jogrend nem (még a Lisszaboni Szerződést követően sem) üresíti ki az állam függetlenségét, szuverenitását biztosító alkotmányi szabályokat, az indítvány alapján az Alkotmány 2. § (1)–(2) bekezdésének és 2/A. §-ának sérelme nem állapítható meg.

Budapest, 2010. július 12.

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

*Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye*

Nem értek egyet a többséggel abban, hogy érdemben bírálja el a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét. Szerintem a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság csak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése (2009. december 1.) előtt vizsgálhatta volna érdemben, ezért az eljárást az Ügyrend 31. § e) pontja szerint az indítvány okafigyottsága miatt meg kellett volna szüntetnie. Ha az érdemi elbírálás feltételei fennálltak volna, az indítvány elutasításával egyetértettem volna, bár részben más érveléssel.

1. Egy indítvány akkor okafigyott, ha az indítványban foglalt kérelemnek jogi vagy ténybeli okból nem lehet eleget tenni, illetve akkor is, ha az indítványnak helyt adó döntésnek jogi hatása nem lehet. Az okafigyottság tipikus esete (az utólagos normakontroll eljárásban, mint a mostani is) az indítvány szerint alkotmányellenes jogszabály hatályon kívül helyezése. A petitumnak ugyanis ekkor – érdemétől függetlenül – már nem lehet eleget tenni, mert hiányzik a döntés tárgya: az érvényes jogszabályi rendelkezés. Másképpen fogalmazva az indítvány okafigyott, ha az alkotmányellenesség vizsgálatának eljárási vagy anyagi jogi feltételei az elbírálás pillanatában már nem állnak fenn (ami nem zárja ki, hogy e feltételek valaha fennálltak).

Az okafigyottság (vagy „tárgytalanság”) és az Ügyrend 31. §-ában felsorolt valamennyi eljárásmegszüntetési ok közös tulajdonsága: az alkotmánybírói eljárás anyagi és eljárásjogi feltételeinek hiánya. Ezeket az egyes eljárás-típusok szerint külön-külön kell vizsgálni. Az utólagos absztrakt normakontroll eljárásban az indítványnak a magyar jogrendszerben hatályban lévő jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének vizsgálatára kell irányulnia. Ha ez a feltétel nem teljesül, az indítványt érdemben nem lehet elbírálni. Az indítvány valójában nem a magyar jog érvényes, vagy valaha érvényben („hatályban”) volt normájának alkotmányellenességéről kér döntést – amint ezt állítja –, még csak nem is a Lisszaboni Szerződésről, hanem az Európai Unió működését szabályozó valamennyi szerződésről. Ennek alkotmányosságát az Alkotmánybíróság vagy a csatlakozási szerződés megkötése, vagy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt vizsgálhatta volna.

Ha a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény a szerződés hatálybalépése után egyáltalán alkotmányossági vizsgálat tárgya lehetne (szerintem nem), az alkotmányellenességét megállapító határozat akkor sem lenne végrehajtható. Az alkotmányellenesség megállapítása ugyanis azt jelentené, hogy az Európai Unióban tagállamként való

részvételünk alkotmányellenes. Ennek jogi következményei nem dönthetők el, mert ha a Lisszaboni Szerződés alkotmányellenessége miatt Magyarország nem lehet tagja az Európai Uniónak – nem lévén érvényes az Alkotmány 2/A. §-a szerinti „nemzetközi szerződés”, amelynek alapján Magyarország az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság 4/1997. (I. 22.) AB határozata (ABH, 1997, 41, 54.) szerint ez nem érinti a szerződés nemzetközi jogi kötelező erejét, a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat (ABH, 1998, 220, 239. – Európai Megállapodás) szerint viszont az alkotmányellenes nemzetközi szerződés, függetlenül a nemzetközi jogi érvényességétől, nem alkalmazható a magyar jogban. Így (amennyiben az uniós jogrendszer alapja alkotmányellenes lenne) az Alkotmánybíróság döntése következtében Magyarországnak ki kellene lépnie az Európai Unióból. Erre, mint a többségi határozat kifejti, az Európai Unióról szóló szerződés (a Lisszaboni Szerződéssel beiktatott) 50. cikke alapján minden tagállamnak módja is van. Ilyen döntést az Alkotmánybíróság akkor hozhatna, ha az Európai Unió tagságnak az Alkotmány 2/A. §-ában meghatározott feltételei nem teljesültek volna. Ez a kérdés a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény alkotmányellenességének vizsgálatával ma már nem dönthető el. Ennek indoka, hogy nincs a magyar jogrendszerben olyan norma (az Alkotmánybíróság szokásos terminusával „jogsabályi rendelkezés”), amelynek alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság e pillanatban vizsgálhatja.

Véleményem tehát az, hogy az elbírálás időpontjában – pontosabban a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése (2009. december 1.) után bármikor

- (1) a Lisszaboni Szerződés mint nemzetközi szerződés már nincs „hatályban” (már az alapító szerződések része); és
- (2) a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény nem tartalmaz alkotmánybírósági vizsgálatra alkalmas, a magyar jogrendszerhez tartozó jogi normát („jogsabályi rendelkezést”), ezért az indítvány érdemben ma már nem bírálható el.

Más kérdés, hogy a Lisszaboni Szerződés tartalmának – pontosabban a szerződés kötelező ereje elismerésének – alkotmányellenessége vizsgálható lett volna, mint ahogy az Európai Unió számos (de nem mindegyik) tagállamában meg is történt. Mivel ezek az alkotmányjogi kérdések egyedül a Lisszaboni Szerződés megkötésének alkotmányosságát érintették, az alkotmányjogi kérdéseket csak a szerződés hatálybalépése (2009. december 1.) előtt lehetett volna vizsgálni részben eljárási, részben tartalmi okokból.

2. A Lisszaboni Szerződés jogi jellegének vizsgálata döntő a Lisszaboni Szerződés mai jogi státusa, és így az alkotmányossági kontroll előfeltételei meglétének megítélésében.

A legfontosabb, hogy a Lisszaboni Szerződéssel az Európai Unió tagállamai módosították az Európai Unió, illetve az Európai Közösség alapító szerződéseit, valamint a kiegészítő jegyzőkönyveket. Ennek jogi alapja az Európai Unióról szóló szerződés (Maastrichti Szerződés) 48. cikke volt, amely az alapító szerződések módosításának eljárását szabályozza. A Lisszaboni Szerződés címe ezt világosan meg is mondja: „Az Európai Unió szerződés és az Európai Közösség alapításáról szóló szerződés módosításáról szóló szerződés”. Az időközben elvetett alkotmány-szerződéssel ellentétben a Lisszaboni Szerződés nem lépett az alapító szerződések helyébe. Eszerint a Lisszaboni Szerződés maga már nincs is hatályban – nem tartalmaz alkalmazható nemzetközi jogi normát –, mivel pusztán módosította a korábban már többször módosított Európai Unióról szóló Maastrichti (1992), és a még többször módosított Római Egyezményt (eredetileg 1957). A Maastrichti Szerződés említett 48. cikke szerint az alapító szerződések módosítása akkor lép hatályba, miután valamennyi tagállam alkotmányos szabályai szerint megerősítette. Ebből is világos, hogy az alapító szerződések módosításának eszköze a módosító szerződés. A Lisszaboni Szerződés – mint a 48. cikk szerinti módosító szerződés – hatálybalépésével megszűnt önálló jogforrásként létezni, mert a hatálybalépéssel az említett szerződések már módosított és kiegészített tartalmukkal megváltozva vannak hatályban. Így a hatályos jog ma nem a Lisszaboni Szerződés, hanem az Európai Unióról szóló, illetve az Európai Unió működéséről szóló (módosított) két szerződés, amelyeknek egységes szerkezetbe foglalt hivatalos szövege kizárólag az Európai Unió Hivatalos Lapjában jelent meg (magyarul: 2008. május 9. C 115).

A „Lisszaboni Szerződés” terminusnak tehát két alapvető jelentése van: egyrészt jelenti a 2007-ben elfogadott szerződést, amely az Európai Unióról szóló és az Európai Közösségről szóló szerződést (alapító szerződéseket) módosítja. A „Lisszaboni Szerződés” terminus továbbá az Európai Unió alapító szerződéseinek a két alapító szerződés (utoljára a Lisszaboni Szerződéssel módosított) jelenleg hatályos változatát jelöli. Hivatalosan version consolidée (és ennek megfelelői) az új szöveg elnevezése. A Lisszaboni Szerződésről tehát mindaz elmondható, ami a törvénymódosító törvényekről: hatálybalépésükkel kiürülnek, mert módosító tartalmuk a módosított törvény (nemzetközi szerződés) része lesz, így nem nevezhetők „hatályos” – alkalmazható – nemzetközi szerződésnek, de „érvényesnek” igen, amennyiben joghatásai az Európai Unió jogrendszerébe beépültek. A Lisszaboni Szerződés éppúgy nem alkalmazható, ahogyan a törvénymódosító törvények sem „alkalmazhatók” – helyettük az általuk módosított törvények vannak hatályban.

3. Alkotmánybírósági vizsgálat tárgya általában a magyar jogrendszer érvényes (és legtöbbször egyben hatályos) normája lehet. Ha a Lisszaboni Szerződés nem a magyar jogrendszer normája (magyar „jogsabályi rendelkezést” nem tartalmaz) értelemszerűen nem is lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya. Ez a vizsgálat ugyanis arról dönt, hogy egy jogi norma („jogsabályi rendelkezés”) alkotmányellenes-e – ennek pedig alapfeltétele, hogy a vizsgált jogsabályi rendelkezés a magyar jogrendszer normája legyen.

E szabály alól kivétel az előzetes normakontroll két esete: az Országgyűlés által elfogadott, de a köztársasági elnök által az Alkotmánybíróságnak megküldött törvény – valójában: a törvényt tartalmazó országgyűlési határozat – alkotmányellenességének vizsgálata [Alkotmány 26. § (4) bekezdés; az Abtv. 1. § a) és 35. §], illetve nemzetközi szerződés alkotmányellenességének vizsgálata [Abtv. 1. § a) pont, illetve 36. §]. Egyik eljárásnak sem *stricto sensu* a magyar jogrendszer érvényes (hatályos) szabálya a tárgya, de mindkettő esetében az eldöntendő alkotmányjogi kérdést az Alkotmány és az Abtv. meghatározza. A törvény előzetes kontrolljánál az alkotmányellenesség vizsgálatakor az alkotmánybírósági vizsgálatban a ki nem hirdetett törvényt úgy kell tekinteni, mintha a törvény már hatályban lenne, és így folytatni le az absztrakt normakontroll eljárást. A nemzetközi szerződés esetében hasonló a helyzet: a döntés a nemzetközi szerződés megerősítése előtt lehetséges és a nemzetközi szerződés „aggályosnak” – alkotmányellenesnek – tartott rendelkezései vizsgálatára szorítkozik. A mai jogban [a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban: Nszertv.) óta] a nemzetközi szerződés alkotmányellenességének előzetes vizsgálata gyakorlatilag azonos a kihirdető törvény előzetes kontrolljával, azzal a különbséggel, hogy indítványozásra a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés és a Kormány is jogosult [Abtv. 21. § (1) bekezdés]. Ennek indoka, hogy a fentebb már említett Nszertv. óta az Országgyűlés törvényben ad felhatalmazást nemzetközi szerződések megkötésére (kötelező erejének elismerésére), így a korábbiaktól eltérően a szerződéskötés eljárása – bizonyos, itt nem fontos kivételekkel – azonos a törvényhozási eljárással. A nemzetközi szerződést kihirdető törvény kihirdetésével nem feltétlenül lép hatályba, mivel hatálybalépése a nemzetközi szerződés hatálybalépésétől, illetve Magyarországra kötelezővé válásától függ – ami sokszor évekkel a „kihirdetés” [valójában: közzététel, így a Jogalkotási törvény határozat 121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABK 2009. december, 2080, 2095.] után következik be.

A Lisszaboni Szerződést kihirdető törvényt a köztársasági elnök 2007. december 22-én hirdette ki, miután a köztársasági elnök nem kezdeményezett előzetes normakontroll eljárást. Ettől kezdve majdnem két évig – 2009. december 1-jéig, amikor a kihirdető törvény hatályba lépett – lehetőség lett volna a Lisszaboni Szerződés mint nemzetközi szerződés, alkotmányosságának vizsgálatára. Az Abtv. 1. § a) pontja és 36. § (1) bekezdése szerinti előzetes alkotmányossági vizsgálatot a jogosultak (Országgyűlés, köztársasági elnök, Kormány) közül senki nem indítványozta. De ugyanígy lehetőség lett volna a kihirdetett, de még hatályba nem lépett törvény ellen utólagos normakontrollt kezdeményezni az Abtv. 1. § b) pontja alapján – ami az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint megengedett. [Utóljára a BÉK határozat, 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1203, 1239. Ptké.] Nem lévén jelentősége, nyitva hagyom a kérdést, mi lett volna ekkor az Alkotmánybíróság helyes álláspontja. Ez a lehetőség 2007. december végétől 2009. december 1-jéig állt nyitva. [Az indítványt 2008. decemberében nyújtották be, de az okafogyottság objektív kérdés: ma az Alkotmánybíróság jogi okokból semmiképpen nem tehetne eleget az indítványban foglalt kérelemnek (nem semmisíthetné meg a Lisszaboni Szerződés megkötésére felhatalmazó törvényt)]. Eddig tehát az alkotmányellenesség vizsgálata lehetséges volt.

A Lisszaboni Szerződés megkötésére törvényben adott felhatalmazás – amely az Alkotmány 2/A. §-án alapul – és a Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikke szerinti hatálybalépésével teljesültek az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésébe foglalt feltételek. Magyarország „nemzetközi szerződés” alapján és „tagállamként” vesz részt az Európai Unióban. Ettől kezdve az Európai Unióról szóló és az Európai Unió működéséről szóló – a Lisszaboni Szerződéssel csak módosított – egyezmények és mellékleteik (valamint a teljes uniós joganyag) az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése alapján a magyar államot kötelezik, illetve (ha közvetlenül alkalmazhatóak) a magyar jogrendszer normái lesznek.

Az alapvető alkotmányjogi kérdés a Lisszaboni Szerződés megkötésével kapcsolatban – ahogyan más államokban is – az lehetett volna, hogy az Országgyűlés nem lépte-e túl alkotmányos hatáskörét, amikor hozzájárult ahhoz, hogy a Lisszaboni Szerződés Magyarországra kötelező legyen. Vagyis, a Lisszaboni Szerződés nincs-e ellentétben a magyar alkotmányos berendezkedés alapvető elveivel, mint a népszuverenitás (demokrácia), valamint az emberi jogok sérthetlensége. Alkotmányjogi kérdés lehetett volna, hogy az Európai Unió a Lisszaboni Szerződéssel megváltoztatott hatáskörei nem adnak-e túl széles felhatalmazást egyes magyar jog szerinti alkotmányos hatáskörök gyakorlására az Európai Unió számára. E kérdések vizsgálatára az Európai Unióról szóló szerződés már említett 48. cikke alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig lehetőség lett volna – hiszen a tagállamok „alkotmányos

szabályaikkal összhangban” ratifikálják az alapító szerződések módosítását tartalmazó szerződést. A ratifikáció aktusa egyben az is jelenti, hogy az alapító szerződések módosítása „összhangban van” a ratifikáló tagállam alkotmányos szabályaival.

4. Ezek az említett és más tartalmi alkotmányjogi kérdések azonban a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvénnyel kapcsolatban sem vehetők fel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után. A Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény ugyanis nem tartalmaz a magyar jogrendszerben jogi normának („jogsabályi rendelkezésnek”) tekinthető jogi normát, és nincs is – a bevett magyar jogi terminológiával – „hatályban”.

Ez az állítás ellentétben áll az Alkotmánybíróság már említett 4/1997. (I. 22.) AB határozatával (ABH 1997, 41, 54.), amely szerint az Alkotmánybíróság hatásköre az Alkotmány 32/A. §-a alapján kiterjed a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvények alkotmányellenességének vizsgálatára. Az említett határozat abból indul ki, hogy a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvények teljes egészükben és feltétlenül a magyar jogrendszer normái (az Alkotmánybíróság terminológiájában „jogsabályi rendelkezések”). Ez a feltevés szerintem általában sem helytálló, mert a nemzetközi szerződések jelentős része eleve nem lehet a magyar jogrendszer normája – és a törvényben történő kihirdetés (inkább: közzététel) sem teszi azzá. A 4/1997. (I. 22.) AB határozat (ABH 1997, 41, 54.) csakúgy, mint az Alkotmánybíróság első Európa-jogi határozata, a 30/1998. (VI. 25.) AB határozat (ABH 1998, 220, 239. – Európai Megállapodás) nem lehet irányadó az itt vizsgált kérdésben, mert az Alkotmány 2/A. §-a e határozatok elfogadásakor nem is létezett, és Magyarország még nem volt az Európai Unió tagja. Később az Alkotmánybíróság állást foglalt arról, hogy az Európai Unió alapító szerződesei az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése alapján érvényesek a magyar jogban és nem az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján, melyen az előbb idézett határozatok alapultak. Az 1053/E/2005. AB határozat (ABH. 2006, 1824, 1828. – Sportingbet határozat) azóta többször megerősített állásfoglalása szerint a közösségi (ma: uniós) jog nem tekintendő a 7. § (1) bekezdése értelmében vett nemzetközi jognak, akkor sem, ha „nemzetközi szerződésen” alapul. A Lisszaboni Szerződés előkészítésének és megkötésének eljárását az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikke szabályozta – ez pedig nem az Alkotmány 7. § (1) bekezdése, hanem a 2/A. § (1) bekezdése szerinti nemzetközi szerződés.

Az Országgyűlés az Nszertv.-ig országgyűlési határozatban, azóta törvényben adja hozzájárulását nemzetközi szerződés megkötéséhez. 2005-ig tehát a magyar jogban elvált, időben és jogi formájában is elkülönült a nemzetközi szerződés megkötésére adott felhatalmazás és a nemzetközi szerződés kihirdetése/közzététele. A kihirdetés az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgykörökben mindig törvényben történt. Ezt azért fontos említeni, mert az EU csatlakozás előtt nem sokkal elfogadott alkotmánymódosítás, amely a 2/A. §-t is az Alkotmányba iktatta, még az előbb vázolt szerződéskötési eljárást veszi alapul, amint azt a (dogmatikailag pontatlan) „megerősítéséhez és kihirdetéséhez” fordulat a (2) bekezdésben mutatja. Ugyanez mondható el az Abtv. 1. § a) pontjáról és 36. § (1) bekezdéséről is. A mai jogban „a megerősítés és kihirdetés” ugyanazzal az aktussal, a nemzetközi szerződési törvénnyel történik (amit a törvény kihirdetésnek nevez). Valójában az esetek többségében a nemzetközi szerződési törvény elfogadása csak felhatalmazást ad a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére (mint a Lisszaboni Szerződési törvény 1. §-a mondja). Ez a felhatalmazás a törvény kihirdetésétől fogva érvényes – de a nemzetközi szerződés ettől még persze nem.

Az Nszertv. hatálybalépése óta minden nemzetközi szerződést kihirdető törvény egyszerre két jogi aktust tartalmaz: (1) az Országgyűlés hozzájárulását a nemzetközi szerződés (Magyarországra) nemzetközi jogi kötelező erejének elismeréséhez, és (2) a szerződés szövegének közzétételét. Ami az elsőt illeti, az Országgyűlés nem „köt” nemzetközi szerződéseket [mint az Alkotmány 19. § (3) bekezdés f) pontja fogalmilag pontatlanul mondja], hanem felhatalmazása alkotmányjogi előfeltétele annak, hogy az állam nemzetközi képviselőre jogosult szervei – a köztársági elnök mint államfő, és a Kormány – egyáltalán nemzetközi kötelezettséget (ami gyakorlatilag a nemzetközi szerződések megkötését jelenti) vállalhassanak.

Az Alkotmánybíróság normakontroll hatásköre csak a magyar jogrendszer normái alkotmányellenességének vizsgálatára terjedhet ki, mivel csak ezek érvényessége alapul az Alkotmányon. Ebből következik, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után a Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény pedig nem tekinthető közöségi „nemzetközi szerződést kihirdető törvénynek”. Ez a törvény ugyanis az Alkotmány 2/A. §-a szerinti nemzetközi szerződés, illetve a szerződés része, amelynek alapján Magyarország az Európai Unió tagállama. A Lisszaboni Szerződést kihirdető törvény tehát felhatalmazást adott a szerződés szerint megváltozott Európai Unióban való részvételre. Ebből az következik, hogy amint a törvényi felhatalmazás alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével Magyarországra is kötelezővé vált – addig a ratifikáció elvben nemzetközi jogilag visszavonható lett volna –, a szerződés tartalma nem lehet alkotmányellenes, mert az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésével maga ruházta át az alapító szerződésekben foglaltak mértékéig „egyes Alkotmányból eredő hatáskörök gyakorlását” az Európai Unió szerveire.

5. A Lisszaboni Szerződés megkötésének és hatálybalépésének egész eljárását tehát a mondottak szerint az Alkotmány 2/A. § alapján kell vizsgálni, mert a Lisszaboni Szerződés mint az Európai Unió alapító szerződéseit az uniós jog alapján (az EU szerződés 48. cikke szerint) módosító szerződés maga is uniós jogban szabályozott eljárás. Az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése kétféle nemzetközi szerződést említ:

(1) a nemzetközi szerződéseket, amelyek alapján a Magyar Köztársaság tagállamként tagja az Európai Uniónak;

(2) az Európai Közösségek és az Európai Unió alapító szerződéseit.

Történetileg az első „nemzetközi szerződés” – amelynek alapján Magyarország az Európai Unió tagja lett –, a csatlakozási szerződés volt. Az Alkotmány 2/A. § (1) és (2) bekezdése szerint ennek megerősítéséhez (az erre adandó felhatalmazáshoz) és a szerződés kihirdetéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Tehát az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésében a „nemzetközi szerződés alapján” kifejezésen eredetileg a csatlakozási szerződés volt értendő. Ugyanis ettől vált a magyar állam az Európai Unió és az Európai Közösségek (ahogy akkor létezett) tagállamává – amint az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdése megkívánja – hogy ti. a magyar állam „tagállamként” vegyen részt az Európai Unióban. A csatlakozási szerződés arról szólt, miképpen csatlakozik Magyarország az Európai Unió alapító szerződéséhez (amelyeket ehhez módosítani is kellett).

A második, az Alkotmány 2/A. § (1) bekezdésében említett nemzetközi szerződés az alapító szerződéseket jelenti, melyeket a Lisszaboni Szerződés módosított. Magyarország 2004-ben nem közvetlenül az alapító szerződések alapján lett az Európai Unió tagja, hanem a csatlakozási szerződéssel – amelynek része volt az alapító szerződések elfogadása a teljes *acquis communautaire*-rel és egyes átmeneti rendelkezésekkel (kivételekkel) együtt. A Lisszaboni Szerződés kidolgozásában – az Európai Unió reformjában – a Magyar Köztársaság már „tagállamként” vett részt az Európai Unióról szóló szerződés többször említett 48. cikke alapján. Az alapító szerződések módosításával kapcsolatban az Alkotmány 2/A. §-a szerint annyi korlát mindenképpen levezethető, hogy az alapító szerződések módosításának – ahogyan a magyar állam tagságának, azaz alapító szerződések érvényességének a magyar államra – mindenképpen nemzetközi szerződésen kell alapulnia. Ha ez a feltétel teljesült, akkor az alapító szerződésekkel létrehozott uniós jogrendszer normáinak alkalmazandósága a magyar jogrendszerben közvetlenül az Alkotmányon, és nem az említett nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényeken alapul. Csak a teljesség kedvéért említem, hogy ebből nem következik az uniós jog normáinak alkotmányos rangja.

Budapest, 2010. július 12.

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

## Az Alkotmánybíróság 144/2010. (VII. 14.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, alkotmányellenes helyzet jött létre azért, hogy az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény nem tartalmaz szabályt arról, hogy a fővárosban az ingatlan tulajdonosa mely önkormányzattal szemben érvényesítheti 30. § (4) bekezdésében szabályozott igényét. Ezért felhívja az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2010. december 31-ig tegyen eleget.
2. Az Alkotmánybíróság az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (4) bekezdése, valamint 60. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.



## Indokolás

- I. Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, valamint 44/A. § (1) bekezdése c) pontjának sérelmére hivatkozással az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30. § (4) bekezdése, valamint 60. § (2) bekezdésének második mondata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte.
- Az indítványozó álláspontja szerint a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, és emiatt sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság követelményét az Étv. 60. § (2) bekezdésének az a – 2000. január 1-jén hatályba lépett – rendelkezése, amely lehetőséget ad arra, hogy a kisajátítási hatóság az Étv. 30. § (4) bekezdése alapján a korábban hatályos jogszabályoknak megfelelően elrendelt korlátozások miatt kártalanítási kötelezettséget állapítson meg a települési önkormányzatok számára.
- Vitatja az indítványozó az Étv. 30. § (4) bekezdésének alkotmányosságát is. Az indítványban foglaltak szerint a vitatott szabály nem egyértelműen határozza meg a kötelezettség címzettjét. A települési önkormányzat a fővárosban nem egyértelműen értelmezhető fogalom, ugyanis a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 63. § (1) bekezdése alapján a fővárosban mind a fővárosi önkormányzat, mind a kerületi önkormányzatok települési önkormányzatnak minősülnek. Az indítványozó szerint a kötelezettség címzettjének ilyen pontatlan megfogalmazása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelményét.
- E szabályozás sérti a fővárosi kerületi önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjában szabályozott alapjogát is, mert a törvény úgy állapított meg kötelezettséget az önkormányzatok számára, hogy nem biztosította a feladat ellátásához szükséges bevételi forrásokat.
- Az indítványozó utal arra, hogy e szabályok alapján egy olyan jogalkalmazási gyakorlat van kialakulóban, mely szerint a kisajátítási hatóság az önkormányzatok létrehozását megelőzően bevezetett építési korlátozások miatt kötelezi a kerületi önkormányzatot magas összegű kártalanítás melletti kisajátításra.
- II. Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:
1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott rendelkezése:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”  
„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:  
(...)  
c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,”
  2. Az Étv.-nek az indítványozó által vitatott szabályai:  
„30. §  
(...)  
(4) Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos a közérdekű cél kedvezményezettjétől, illetőleg ennek hiányában a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha a megvételre vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani.”  
„60. §  
(2) (...)  
E törvény 30. §-ának rendelkezéseit kell alkalmazni a törvény hatálybalépésétől kezdődően a korábbi rendezési tervek alapján fennálló, a tulajdonosi érdekeket sértő övezeti előírások változásával, az egyedi határozattal elrendelt, továbbá az egyedi határozattal el nem rendelt tilalmakkal kapcsolatban.”
- III. Az indítvány nem megalapozott.
1. Az alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e az Étv. 60. § (2) bekezdése második mondatának alkotmányellenessége a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme miatt.
  - 1.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a jogbiztonsággal és ezzel összefüggésben a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával.  
A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogalkotó kötelezettségévé teszi azt, hogy a jogszabályok világosak, egyértelműek és működésüket tekintve kiszámíthatóak, előreláthatóak legyenek

a jogszabályok címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65–66.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81–82.; 28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225.]. A kiszámíthatóság és az előreláthatóság követelményéből vezette le a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának alkotmányos elvét. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 173.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81–82.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155, 158.; 4/1992. (I. 28.) AB határozat, ABH 1992, 332, 333.].

A 25/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította:

„A jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely egyebek között megköveteli, hogy  
– az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok szabályozzák,

– meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely jogszerű magatartást visszamenőleges érvénnyel ne minősítsenek jogellenesnek.

A jogbiztonság e két alapvető követelménye közül bármelyiknek a figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, s így alkotmányellenes. Teljesen nyilvánvaló ugyanis, hogy egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki, és visszamenőleges érvénnyel léptették hatályba. Ugyanez értelemszerűen irányadó a kötelezettségek utólagos megállapítására is.” (ABH 1992, 131, 132.)

Következtes alkotmánybírói gyakorlat alakult ki a tekintetben is, 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.” [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]”

- 1.2. Erre tekintettel, annak megállapítása érdekében, hogy a vitatott szabályozás sérti-e a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy az Étv. 60. § (2) bekezdés utolsó mondatába foglalt rendelkezés az Étv. 30. § (4) bekezdésével összefüggésben keletkeztetett-e az önkormányzatok számára a hatálybalépése előtt keletkezett jogviszonyokra is alkalmazandó új kötelezettséget.

Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette a településrendezési szabályozásból eredő tulajdoni korlátozások kompenzációjának korábbi szabályozását.

Az Étv. hatálybalépését megelőzően a településrendezési és építési viszonyokat az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény (a továbbiakban: Ét.) szabályozta. Az Ét. 13. § (3) bekezdése 1990. március 15-ig úgy rendelkezett, hogy a telekalakítási és építési tilalom elrendeléséért kártalanítás nem jár. A 13. § (4) bekezdésében azonban előírta, hogy „[h]a az ingatlan tulajdonosa a telkét terhelő építési tilalom miatt nem tudja megvalósítani lakóházépítési szándékát, kérelmére – kisajátítási eljárás nélkül – részére beépíthető cseretelket kell adni, feltéve, hogy a tulajdonos vagy egyeneságbeli rokona a lakóházépítésre kötelezettséget vállal(…)”. Egyúttal a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. (a továbbiakban: Ktvr.) kisajátítás alapjául szolgáló közérdekű célként ismerte el az építési tilalom alatt álló ingatlanok megszerzését. A Ktvr. végrehajtásáról szóló 33/1976. (IX. 5.) MT rendelet (a továbbiakban: MTr.) 7. § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[é]pítési tilalom alatt álló ingatlan tulajdonjogának megszerzése jogcímén az olyan beépítetlen telket lehet – a tulajdonos kérelmére – kisajátítani, amelyet öt évnél hosszabb idő óta az 1964. évi III. törvény 13. §-ában szabályozott építési tilalom terhel, feltéve, hogy a tulajdonos a külön jogszabályban megállapított feltételek szerint cseretelekre jogosult, de

a) cseretelek nem áll rendelkezésre, vagy

b) a tulajdonos – szociális helyzete vagy egyéb méltánylást érdemlő körülményei miatt – a cseretelek beépítésére nem tud kötelezettséget vállalni.”

Az MTr. 31. §-a lehetőséget adott arra, hogy a kisajátítási hatóság a tulajdonos kérelmére határozatban kötelezze a kisajátítási kérelem benyújtására azt a szervet, amelynek érdekében a tilalmat elrendelték, ilyen szerv hiányában az illetékes tanács igazgatási osztályát.

Ez a szabályozás tehát csak a lakóház építés céljára szolgáló telkek tulajdonosai számára biztosított kártalanítást cseretelekkadás, illetőleg kisajátítás útján.

Mindezek alapján megállapítható, hogy ha korlátozottan is, de már a rendszerváltást – az önkormányzatok létrejöttét – megelőzően is léteztek olyan intézmények a jogrendszerben, amelyek arra voltak hivatottak, hogy kompenzálják azt a tulajdonost, aki építési szándékát a településrendezési előírások korlátozó rendelkezései miatt nem tudta megvalósítani. Ennek az eszközrendszernek része volt a kisajátítás is.

A rendszerváltás alkotmányozási folyamatában bekerültek az Alkotmányba a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének szabályai, elsőként az 1989. évi XXXI. törvény 2. §-a a kisajátítással szemben támasztott alkotmányos követelményeket, majd az 1990. évi XL. törvény a tulajdonhoz való jogot iktatta be az Alkotmány 13. §-ába.

Tekintettel arra, hogy a településrendezési, építési korlátozások az immár alkotmányos védelem alatt álló tulajdonhoz való jogot korlátozzák, az építési jogban is megjelentek azok a garanciális szabályok, amelyek a közhatalmi beavatkozással szemben a tulajdonhoz való jog védelmét voltak hivatottak biztosítani.

Elsőként az egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről és módosításáról szóló 1990. évi XXII. törvény módosította az ÉT. 13. §-át. A törvény indokolása alapján megállapítható, hogy a módosítás célja az ÉT. szabályai és az Alkotmány rendelkezései közötti összhang megteremtése volt. Ez a törvény iktatta be – a cseretelekkadás és a kisajátítás kiegészítéseként – a korlátozási kártalanítás intézményét az ÉT.-be:

„13. § (3) Ha a telekalakítási, az építési tilalommal terhelt, vagy más okból érintett ingatlanok kisajátítását az erről szóló határozatot követően nem kezdik meg, a telektulajdonosok részére – a természeti kár megelőzése érdekében elrendelt tilalom esetének kivételével – korlátozási kártalanítást kell fizetni. A kártalanítás mértéke az ingatlanok forgalmi értékének 20%-a. A kártalanítást a határozatot hozó hatóság tartozik megfizetni. A hatóság a kártalanítás összegét követelheti attól, akinek érdekében a tilalmat elrendelte.

(4) Amennyiben a kisajátításra határozatot követően 5 éven belül sor kerül, a korlátozási kártalanítást a kisajátítási kártalanításba be kell számítani – az itt megjelölt határidőn túl viszont figyelmen kívül kell hagyni.

(5) Öt éven túli kisajátítás esetén a kártalanítást – a (3) bekezdésben foglalt mértékben –, mindaddig ismételtelen meg kell fizetni, amíg a korlátozást fenntartják, illetőleg az ingatlanokat ki nem sajátították. A rendelkezést a folyamatban lévő ügyekre is alkalmazni kell.”

A módosító törvény 64. § (3) bekezdése alapján a korlátozási kártalanítás fizetési kötelezettség az 1991. január 1-jén fennálló, illetőleg azt követően keletkezett építési korlátozásokra vonatkozott.

Az ÉT. 13. § (3)–(6) bekezdését a helyi önkormányzatok létrehozását követően a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 77. §-a módosította a következőképpen:

„(3) Ha a telekalakítási, illetőleg építési tilalommal terhelt – a tilalom elrendelése előtt felosztható, illetőleg beépíthető – ingatlant nem sajátítják ki, vagy a tulajdonos nem kap csereingatlant, vagy pedig a tilalmat időközben nem szüntetik meg, három év eltelte után a tulajdonos részére – kérelmére – évenként korlátozási kártalanítást kell fizetni. Ez a fizetési kötelezettség a természeti kár megelőzése és a tulajdonos érdekében elrendelt tilalom esetére nem vonatkozik.

(4) A korlátozási kártalanítás évi mértéke a használat, illetőleg a hasznosítás lehetőségének a korlátozásából eredő kár összegének arányos része, legfeljebb azonban az ingatlan mindenkor forgalmi értékének 5%-a. Ezt a kártalanítást az ingatlan kisajátítása esetén a kisajátítási kártalanításba, csereingatlan adása esetén pedig annak értékebe be kell számítani.

(5) A korlátozási kártalanításra csak az a tulajdonos tarthat igényt, aki a tilalom elrendelésekor is az ingatlan tulajdonosa volt, vagy az ingatlant ilyen tulajdonostól örökölte. A kártalanítást a tulajdonos részére az köteles megfizetni, akinek az érdekében a tilalmat elrendelték.

(6) A korlátozási kártalanítás fizetési kötelezettség az 1992. január 1-jén fennálló, illetőleg azt követően elrendelt tilalmakra vonatkozik. A (3) bekezdésben említett hároméves időtartamot az 1992. január 1-jén fennálló tilalom esetében ettől a naptól, egyébként pedig a tilalmat elrendelő határozat jogerőre emelkedésének a napjától kell számítani.”

Az ÉT. e szabályai, valamint a Ktvr.-nek és az MTr.-nek az építési tilalom alatt álló ingatlan tulajdonjogának kisajátítással való megszerzésére vonatkozó szabályai az Étv. hatálybalépéséig változatlanok maradtak.

Az Étv. újra szabályozta a tulajdoni korlátozásokért járó kártalanítást. Míg a korábbi szabályozásban a tulajdoni korlátozások esetében összefonódott a kisajátítás és a korlátozási kártalanítás intézménye, az Étv. elválasztotta egymástól azokat a korlátozásokat, amelyeket a tulajdonos kártalanítás mellett túrni köteles és azokat a korlátozásokat, amelyek esetében a tulajdonos az ingatlan megvásárlását, illetőleg annak sikertelensége esetén a kisajátítását követelheti. Az Étv.-nek az indítványozó által vitatott 30. § (3) bekezdése alapján – számozását 30. § (4) bekezdésre módosította az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról rendelkező 1999. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Étv.) –, abban az esetben, ha az építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó olyan közérdekű célban határozza meg az ingatlan rendeltetését, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el és ezzel a tulajdonhoz való jogot korlátozza, a tulajdonos a közérdekű cél kedvezményezettjétől, ennek hiányában a települési önkormányzattól követelheti

az ingatlan megvétele. Ha az adásvételi megállapodás a kérelem benyújtásától számított három éven belül – a hatályos szabályozás szerint öt éven belül – nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani. A kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 5. § (2) bekezdése alapján ebben az esetben a kisajátítási hatóság kisajátítási kérelem benyújtására kötelezheti a közérdekű cél kedvezményezettjét, ennek hiányában a települési önkormányzatot.

Ezzel a szabályozással az Étv. egy a korábbi szabályozástól eltérő, új kisajátítási jogcímet állapított meg.

Az Étv. 30. §-ába foglalt kártalanítási szabályok az Étv. 60. § (2) bekezdése alapján a törvény kihirdetését követő 8. napon léptek hatályba, azzal, hogy a (2) bekezdés utolsó mondata a következő szabályozást tartalmazta:

„A törvény hatálybalépésekor még fennálló telekalakítási és építési tilalmakra és a velük kapcsolatos korlátozási kártalanításra továbbra is az 1964. évi III. törvény 13. §-ának (2)–(6) bekezdésében foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni. A korlátozási kártalanítási eljárást az ingatlan fekvése szerint illetékes megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője folytatja le a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint.”

Ez utóbbi rendelkezéseket módosította az Étv. 34. § (1) bekezdése és helyettük iktatta be az indítványozó által vitatott szabályt, mely szerint az Étv. 30. §-ában foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni a törvény hatálybalépésétől kezdődően a korábbi rendezési tervek alapján fennálló, a tulajdonosi érdekeket sértő övezeti előírások változásával, az egyedi határozattal elrendelt, továbbá az egyedi határozattal el nem rendelt tilalmakkal kapcsolatban.

Az indítványozó álláspontja szerint ez a módosítás terjesztette ki az Étv. 30. § (4) bekezdésének alkalmazhatóságát az Étv. megalkotása előtt – sőt az önkormányzatok létrehozását megelőzően – létrejött jogviszonyokra, és ezzel visszamenőleges hatállyal kötelezettséget keletkeztetett az önkormányzatok számára.

Mindezek alapján megállapítható, hogy már az Étv. vitatott szabályának hatálybalépése előtti jogi szabályozás, – ha nem is egyértelműen határozta meg a határokat a korlátozási kártalanítás és a kisajátítás között – széles körben adott lehetőséget arra, hogy amennyiben a településrendezési előírások korlátozták a tulajdonost építési szándékának megvalósításában az őt ért tulajdoni sérelem orvoslása érdekében az ingatlan kisajátítását kérje, az Étv. szabályai alapján pedig – a legsúlyosabb tulajdoni korlátozások tekintetében – ez a joga alanyi joggá vált.

- 1.3. Az Étv. 60. § (2) bekezdése utolsó mondatának alkotmányossági vizsgálata során az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azoknak a szabályoknak a jogban betöltött funkcióját is, amelyek alkalmazásáról a vitatott szabály rendelkezik. Az Étv. 30. §-ában szabályozott korlátozási kártalanítás és a 30. § (4) bekezdésében szabályozott kisajátítási kötelezettség, az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog védelmének garanciáit jelentik a településrendezési előírások által okozott tulajdoni korlátozásokkal szemben.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog tartalmát. Elsőként átfogóan a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában fejtette ki a tulajdonvédelem alkotmányos követelményeit. E határozatában rámutatott arra, hogy bár az Alkotmány nem az alapjogi fejezetében szabályozza a tulajdonhoz való jogot, a tulajdonhoz való jog alapvető jog.

„A tulajdon közzogi megterhelése az alapjogvédelem területén vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez vezet, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismeréséhez, és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez. Ez utóbbinak az Alkotmányban kifejezetten szabályozott szélső esete a 13. § (2) bekezdésében szabályozott kisajátítás, de az értékgarancia belépésének más esetei is lehetségesek.

A tulajdon elvonása alkotmányjogi értelemben nem feltétlenül a polgári jogi tulajdonjog elvesztése; viszont az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet. (...)

2. A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon korlátozása és polgári jogi értelemben vett elvonása között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért. A jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitégült a klasszikus kisajátítás fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni. Különösen érintik a korlátozások az ingatlanulajdont, ahol a klasszikus kisajátítás közérdekűségének tartalmát adó közhasznúság vagy közcélúság is megváltozik abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól (és csak a társadalmi problémák megoldása által a köz javára) – mint például a városrendezés, földreformok, bérlővédelem sok esetében.

3. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Ez a szabály a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A tulajdon súlyos megterhelése is

megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet. A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont mellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogséreleme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést." (ABH 1993, 373, 381.)

Az Alkotmánynak a tulajdonhoz való jog védelmét kimondó szabályai hatálybalépésével alkotmányellenessé vált minden olyan jogi helyzet fenntartása, amely nem felelt meg az alkotmányos tulajdonvédelem követelményeinek. Az Étv. 30. §-ában foglalt korlátozási kártalanítási szabályok és a 30. § (4) bekezdésében foglalt kisajátítási szabály megalkotásával a törvényhozó a korábbinál egyértelműbb és teljesebb szabályozást alakított ki a települési előírások okozta tulajdoni korlátozások és az alkotmányos tulajdonvédelem követelményei közötti összhang megteremtése érdekében. Elismerte azt, hogy nemcsak a formálisan elrendelt építési tilalmak eredményezhetnek olyan tulajdoni korlátozást, amelyek csak akkor felelnek meg a tulajdonhoz való jog alkotmányossági követelményeinek, ha a korlátozás arányosságát a törvény értékgarancia belépésével biztosítja, hanem az is, ha a helyi építési szabályzat, vagy a szabályozási terv az ingatlan rendeltetését, használati módját úgy változtatja meg, hogy azzal a tulajdonosnak aránytalanul kárt okoz.

Az Étv. 30. § (4) bekezdésében – az Étv. eredeti szövegében 30. § (3) bekezdés – foglalt szabályozás, amelynek alkalmazásával összefüggésben az indítványozó az Étv. 60. § (2) bekezdésének második mondatát vitatja, a legsúlyosabb tulajdoni korlátozások esetére biztosítja az értékgarancia érvényesülését.

Az a településrendezési szabályozás, amely olyan később megvalósítandó közérdekű célban határozza meg az ingatlan rendeltetését, amelynek megvalósítása az ingatlan tulajdonosától nem elvárható, ugyanakkor az ingatlan tulajdonosa az ingatlant a korlátozás elrendelése előtti rendeltetésének megfelelő célra nem tudja használni, építési szándékát a helyi építési szabályzat és szabályozási terv módosítása miatt nem tudja megvalósítani, a tulajdonhoz való jognak a tulajdon elvonásához hasonló súlyú korlátozását eredményezi a tulajdonos számára. Az ilyen tulajdoni korlátozás, akkor tekinthető alkotmányosnak, ha annak törvényi szabályozása a kisajátításhoz hasonló garanciák mellett teszi lehetővé alkalmazását. Az Étv. a tulajdonhoz való jog védelme érdekében e korlátozások esetére úgy rendelkezik, hogy a tulajdonos ezt a jogi helyzetet tartósan nem köteles tűrni, követelheti az ingatlan megvételét, s ha az adásvételi szerződés a törvényben meghatározott határidőn belül nem jött létre, a kisajátítását. Az Étv. 30. §-ában foglalt rendelkezések a 60. § (2) bekezdése alapján az Étv. kihirdetését követő 8. napon, 1997. augusztus 1-jén léptek hatályba. Azzal, hogy a 60. § (2) bekezdésének utolsó mondata – az Étv.-mel történt módosítását megelőző szövege szerint – a törvény hatálybalépésekor fennálló korlátozások közül az építési, telekalakítási tilalmakra és a velük összefüggő korlátozási kártalanításra nézve úgy rendelkezett, hogy azokra továbbra is az Étv. 13. § (2)–(6) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni. Az Étv. 30. § (3) bekezdésének [a hatályos szövegben 30. § (4) bekezdés] megfogalmazásából egyértelműen megállapítható, hogy az nem a tilalmakra, hanem azokra a tulajdoni korlátozásokra vonatkozott, amelyek annak következtében álltak fenn, hogy a hatályos helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv az ingatlan rendeltetését valamely később megvalósítandó közérdekű célban határozta meg, és nem kártalanításra, hanem az ingatlan megvételének követelésére, illetőleg kisajátításra adott jogot a tulajdonosnak. Tehát ez a rendelkezése az Étv. kihirdetését követő 8. naptól a fennálló, az akkor hatályban lévő önkormányzati (tanács) rendelet által korábban elrendelt ilyen tulajdoni korlátozásokra is alkalmazandó volt. Az Étv. e szabályának hatálybalépése arra kellett, hogy készítse az önkormányzatokat, hogy rendezzék a korábbi szabályok alapján nem rendezett, tulajdonhoz való jogot sértő alkotmányellenes helyzeteket, felülvizsgálják az ilyen típusú településrendezési előírásaikat, mérlegeljék a később megvalósítandó közérdekű cél realitását, megvalósíthatóságát, településrendezési jelentőségét, s azt, hogy a 30. § (3) bekezdésében előírt kötelezettség mellett is indokoltnak tartják-e a fenntartásukat, ha nem, módjukban állt megszüntetni azokat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Étv. 60. § (2) bekezdésének vitatott szabálya az Étv. 30. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés alkalmazásával összefüggésben az ingatlan tulajdonosok Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jogának érvényesülését szolgálja, így a visszamenőleges jogalkotás tilalmának sérelme fel sem merül, ezért az indítványt elutasította.

2. Az indítványozó kérte az Étv. 30. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Az indítványban kifejtett álláspont szerint ez a szabályozás egyrészt sérti az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt önkormányzati alapjogot, mely szerint „az önkormányzat törvényben szabályozott feladatai ellátásához saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül”. Másrészt az Étv. 30. § (4) bekezdése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elemét képező

jogbiztonság követelményét azzal, hogy nem határozza meg egyértelműen, hogy a fővárosban melyik önkormányzat – a fővárosi vagy a kerületi önkormányzat – a rendelkezésben foglalt kötelezettség címzettje.

- 2.1. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vitatott rendelkezés alkotmányellenessége az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) pontja alapján nem állapítható meg.

A vitatott szabály nem kötelezően ellátandó feladatot állapít meg az önkormányzatok számára. A településrendezés az Étv. és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) alapján önkormányzati feladat. A települési önkormányzatok a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzatok megalkotása során a törvény keretei között nagy szabadsággal rendelkeznek a település egyes területei felhasználásának, az ingatlanok rendeltetésének szabályozásában. A települési önkormányzatok döntési szabadsága körébe tartozik annak meghatározása is, hogy mely területeket jelölnek ki, a korábbi rendeltetésükkel ellentétes, később megvalósítandó közérdekű célra. Az Étv. 30. § (4) bekezdése – amint arra az Alkotmánybíróság az előzőekben rámutatott – az ingatlantulajdonos Alkotmányban szabályozott tulajdonhoz való jogának védelmét szolgáló garanciális szabály, amelynek alkalmazására akkor kerül sor, ha az önkormányzat rendeletében a tulajdonjogot súlyosan korlátozó rendelkezést írt elő. A vitatott szabály alapján az önkormányzat helytállási kötelezettsége a saját döntésén alapul.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a törvényi szabályozás alapján kialakuló jogalkalmazási gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) alapján nem rendelkezik hatáskörrel.

- 2.2. Az Étv. 30. § (4) bekezdésébe foglalt kártalanítási kötelezettség telepítése során a jogalkotó abból indult ki, hogy abban az esetben, ha nem állapítható meg a helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben meghatározott később megvalósítandó közérdekű cél kedvezményezettje, akkor a korlátozásra a települési közösség érdekében került sor. Ezért rendelkezik a vitatott szabály úgy, hogy a tulajdonos ilyenkor a helyi építési szabályzatot, illetőleg szabályozási tervet megállapító – azaz a korlátozást elrendelő – települési önkormányzattal szemben léphet fel a megvásárlás, illetőleg a kisajátítás igényével.

A főváros esetében azonban a szabály értelmezése nem egyértelmű.

Az Alkotmány 41. § (2) bekezdése, 42. § (1) bekezdése, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) IX. fejezetében foglaltaknak megfelelően a fővárosban kétszintű önkormányzati rendszer működik. Az Ötv. 63. § (1) bekezdése alapján, mind a fővárosi, mind a kerületi önkormányzatok települési önkormányzatok, amelyek között az önkormányzati feladat- és hatáskörök megosztását törvény határozza meg. E törvények egyike az Ötv. maga, ugyanakkor az Ötv. 63. § (2) bekezdése kimondja azt is, hogy ha törvény önkormányzati feladat- és hatáskört állapít meg, meg kell, hogy határozza azt is, hogy a fővárosban az a fővárosi vagy a kerületi önkormányzatot illeti meg.

A településrendezési feladat- és hatáskörök megosztásáról részben maga az Ötv. rendelkezik 63/A. § (1) bekezdésének a) pontjában, valamint 63/C. §-ában, a fővárosi településrendezés eszközrendszerét, a fővárosi és a kerületi önkormányzatok által megalkotandó településrendezési aktusok alapvető tartalmát, elfogadásuk rendjét az Étv. 14. §-a szabályozza.

E szabályozás szerint, mind a fővárosi önkormányzat, mind a kerületi önkormányzat rendelkezik hatáskörrel településrendezési tervek és építési szabályzat elfogadására.

Az Étv. 14. § (2) bekezdése szerint a Fővárosi Önkormányzat fővárosi építési keretszabályzatban állapítja meg a főváros területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek, valamint a környezeti elemek védelmével kapcsolatos általános követelményeket. A (3) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy a kerületi önkormányzat a keretszabályzat keretei között alkotja meg a kerület építési szabályzatát. A településrendezési tervezés körében a fővárosi önkormányzat közgyűlése fogadja el a főváros településszerkezeti tervét, és rendelettel jóváhagyja a fővárosi szabályozási kerettervet, a kerületi önkormányzatok szabályozási terveket készítenek.

A törvényi szabályozás nem határolja el pontosan a fővárosi önkormányzatot, illetőleg a kerületi önkormányzatokat az építési és településrendezési szabályozás körében megillető szabályozási tárgyköröket. A jogalkotó azt a szabályozási módot alkalmazta, hogy általánosan, keret jelleggel illetőleg példálózó felsorolással meghatározza a fővárosi önkormányzat szabályozási jogkörének fő irányait, és kimondja, hogy a kerületi önkormányzatokat köti a fővárosi szabályozás. A kerületi önkormányzat a fővárosi építési keretszabályzat keretei között alkothat építési szabályzatot, és a fővárosi szabályozási keretterv és kerületi szabályozási tervek között hierarchikus viszonyt teremt, és ezzel együtt a településrendezésben együttműködési kötelezettséget ír elő a fővárosi és a kerületi önkormányzatok számára az Étv. 14. § (6) bekezdése azzal, hogy kimondja „[a] kerületi szabályozási tervbe a kerületet érintő, a főváros szabályozási kerettervében szereplő szabályozási elemeket be kell építeni, eltérés szükségessége esetén a főváros szabályozási kerettervét előzetesen módosítani kell”.

Az Ötv. 63/C. § (3) bekezdése a fővárosi önkormányzat közgyűlését hatalmazza fel arra, hogy rendeletében szabályozza a fővárosi és a kerületi településrendezési tervek összhangjához szükséges követelményeket, és e rendeletében meghatározza, hogy a tervezési folyamatban a kerületi és a fővárosi önkormányzatot mely esetekben illeti meg véleményezési, egyetértési jog, és mely esetekben kötelező a kölcsönös tájékoztatási, illetve tervezési együttműködés.

A szabályozási jogkörök megosztásának ilyen keretjellegű szabályozása mellett, nem állapítható meg egyértelműen, hogy a fővárosban az építési szabályzatok, illetőleg szabályozási tervek előírásai alapján keletkezett tulajdoni korlátozás melyik települési önkormányzat településrendezési tevékenységének a következménye, a később megvalósítandó közérdekű cél meghatározása fővárosi vagy kerületi érdeket szolgál-e. Az Étv. 30. §-ának az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról rendelkező 2006. évi L. törvény 15. § (2) bekezdésével módosított (6) bekezdése, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról rendelkező 2005. évi LXXXIII. törvény 312. §-ával megállapított (7) bekezdése a korlátozási kártalanítás tekintetében tartalmaz szabályozást arra nézve, hogy a kártalanítási kötelezettség a fővárosban milyen módon terheli a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatokat, és a tulajdonos milyen eljárásban érvényesítheti igényét.

A törvényhozó ilyen szabályokat a 30. § (4) bekezdésében szabályozott tulajdonosi igények érvényesítése tekintetében nem alkotott.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szabályozásnak ez a hiánya sérti a jogbiztonság követelményét.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből folyó követelmény, hogy a jogalkotó a jogszabályi rendelkezéseket a jogbiztonság követelményének megfelelően fogalmazza meg. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [lásd először: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.].

Az, hogy az Étv. nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy az ingatlan tulajdonosa a fővárosban mely önkormányzattal szemben érvényesítheti az Étv. 30. § (4) bekezdésében szabályozott igényét, kiszámíthatatlanná teszi a jogintézmény működését a fővárosban. A szabályozás hiánya kiszámíthatatlan, bizonytalan jogi helyzetet eredményez, mind az érintett önkormányzatok, mind a jogalkalmazó, mind az ingatlantulajdonos számára. A kötelezett önkormányzat meghatározásának hiányában – a településrendezési hatáskörök megosztására vonatkozó szabályozás alapján – az érintett önkormányzatok számára nem állapítható meg egyértelműen, hogy melyiküket terheli a korlátozással terhelt ingatlan megvételének kötelezettsége, illetőleg kiszámíthatatlan, hogy a hatósági, illetőleg bírói döntések következtében melyikük lesz köteles a kisajátítási kártalanítás megfizetésére, a kisajátítási hatóság számára sem megállapítható, hogy melyik önkormányzat kötelezhető a kisajátítási kérelem benyújtására.

Az Étv. e rendelkezése – mint arra az Alkotmánybíróság az előzőekben rámutatott – a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmének garanciáját jelenti a tulajdon súlyos közhatalmi korlátozásával szemben. A tulajdonhoz való jog védelmét szolgáló alanyi jog érvényesítését jelentősen megnehezíti az, hogy az Étv. szabályai alapján vitatható a kötelezettség címzettje. A szabályozás hiányossága a gyakorlatban az ingatlan megvételére irányuló követelés eredménytelenségét eredményezi, és kisajátítási eljárásban is csak hosszas jogviták eredményeként juthat hozzá a tulajdonos az őt megillető teljes kártalanításhoz.

Tekintettel arra, hogy e szabályozási hiányosság részleges – kizárólag a fővárosban vezet alkotmányellenes helyzet kialakulásához – önmagában az Étv. 30. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása nem indokolt, ezért az erre irányuló indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy e részleges szabályozási hiányosság, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvéből folyó jogbiztonságot sértő jogi helyzet fennállása, alkotmánybírósági intézkedést indokol.

- 2.3. Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ez által az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB

határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.].

Az Abtv. hivatkozott szabálya és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a jogi szabályozás hiányosságai miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha a jogi szabályozás hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett, a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.]

Az Étv. 30. § (4) bekezdésében a jogalkotó úgy állapított meg kötelezettséget a települési önkormányzatok számára, hogy – az Ötv. 63. § (2) bekezdésében előírt jogalkotási kötelezettségét elmulasztva – nem jelölte meg a fővárosban a kötelezettség címzettjét, és ennek következtében – amint arra az Alkotmánybíróság az előzőekben rámutatott – a jogbiztonságot sértő jogi helyzet keletkezett, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának az Abtv. 49. §-ában szabályozott feltételei fennállnak.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, alkotmányellenes helyzet jött létre azért, hogy az Országgyűlés nem szabályozta azt, hogy a fővárosban az ingatlan tulajdonosa mely önkormányzattal szemben érvényesítheti az Étv. 30. § (4) bekezdésében szabályozott igényét. Felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási kötelezettségének 2010. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az alkotmányellenesség megállapítására, valamint az érintettek széles körére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2010. július 13.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1377/B/2007.

---



**Az Alkotmánybíróság 145/2010. (VII. 14.) 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 340/2009. (VII. 22.) OVB határozatát helybenhagyja.  
Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**Indokolás**

- I. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 340/2009. (VII. 22.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.
- A kifogástevő 2009. július 8-án országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy az országgyűlés módosítsa a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvényt, hogy a pártok országgyűlési képviselőnek csak független jelöltet állíthassanak?”
- Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak, mely szerint „[a] népszavazásra feltenni kívánt konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”
- Az OVB érvelése szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés értelmezése mind a választópolgárok, mind pedig a jogalkotó számára „nehézkés”, mivel nem egyértelmű, hogy mit jelent a „független jelölt” kitétel, ha azt politikai pártok állítják. Az OVBh. indokolása ezzel összefüggésben utalt arra, hogy a Ve. értelmében az országgyűlési képviselő-választáson az egyéni választókerületben a választópolgárok jelölő szervezetek által állított, valamint független jelöltekre szavazhatnak. A független jelöltek nem jelölő szervezet képviseletében, hanem önállóan indulnak. Az OVB továbbá azzal is érvelt, hogy a területi listák és az országos lista tekintetében a kérdés nem értelmezhető.
- Az OVB megállapította továbbá, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés ellentétes a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 3. § (2) bekezdésében foglaltakkal, melynek értelmében „[a] pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.” A testület álláspontja szerint az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdésben megtartott eredményes népszavazás olyan törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést, amely ellentétes lenne az említett alkotmányi rendelkezéssel, így a törvényi szintű szabályozás az Alkotmány burkolt módosítását eredményezné.
- Az OVB ezzel összefüggésben utalt az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatára [hivatkozott határozatok: 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33.; 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251.; 28/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999, 290.; 40/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 370.; 50/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001, 359.; 48/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 552.], amely szerint alkotmánymódosításra csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] kerülhet sor; az Alkotmány nem módosítható népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezéssel.
- Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Alkotmány 3. § (2) bekezdésére, valamint az Nsztv. 10. §-ának c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.
- A kezdeményező – a törvényes határidőn belül – kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság utasítsa új eljárásra az OVB-t és „rendelje el” az aláírásgyűjtő ív hitelesítését.
- A kifogástevő szerint a kérdés megfelel az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt törvényi követelménynek, mivel egyértelműen megjelöli a módosítandó törvényt, és azt is, hogy „abban mi legyen szabályozva.” Álláspontja szerint a kérdés értelmezésében az Alkotmány 3. § (3) bekezdése „segít eligazodni” ennek értelmében az tekinthető független jelöltnek, aki nem tagja és nem tisztségviselője pártnak. A kifogástevő utalt arra, hogy a kezdeményezés arra irányul,

hogy a jelölt „ne függjön senkitől”, „ne legyen párttag”, ami nem érinti a pártok azon jogát, hogy független jelöltet továbbra is támogathatnak. Utalt továbbá arra is, hogy a kérdés nem érinti a területi listákat és az országos listát, így álláspontja szerint ezt „nem is kell a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tekintetében figyelembe venni.” A kifogástevő kifejtette, hogy megtevéstőnek tartja az OVB-nek azt a hivatkozását, amely szerint „»[a] Ve. alapján az országgyűlési képviselő-választáson az egyéni választókerületekben van lehetőség jelölő szervezetek által állított jelöltekre valamint független jelöltekre szavazni.«” Nézete szerint ugyanis a jelölő szervezetek által állított jelölt és a független jelölt lehet egy és ugyanaz a személy; „nincs lényegi különbség, mivel a jelölő szervezetek, (a jelölő szervezetek; mondjuk ki, a pártok, mivel más szervezet nem állíthat jelöltet) is támogathatnak-állíthatnak független jelöltet, mivel ezt a törvény nem tiltja!”

A kifogástevő vitatta az OVBh. azon megállapítását is, hogy a kezdeményezésben szereplő kérdés burkolt alkotmánymódosítást eredményezne. Véleménye szerint a kérdés nem zárja ki a pártokat a jelöltállításból, a pártok bármikor „indíthatnak”, „támogathatnak” független jelöltet, így továbbra is részt vesznek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. A kifogástevő érvelése szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés az abban megjelölt törvény és nem az Alkotmány módosítására irányul, az említett törvény népszavazás alapján történő módosítását pedig az Alkotmány nem tiltja, így ez okból is megalapozatlan az OVB idézett határozati indokolása.

## II. 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 – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 340/2009. (VII. 22.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a Ve. 130. §-ában meghatározott hatáskörében eljárva – jogorvoslati fórumként – az OVB kifogással támadott határozatát vizsgálja felül. Mivel az Alkotmánybíróság döntése szerint a kérdésről nem tartható népszavazás, a határozatot érintő egyéb kifogásokkal az Alkotmánybíróság érdemben nem foglalkozott.

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

Budapest, 2010. július 13.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 850/H/2009.

**Az Alkotmánybíróság 146/2010. (VII. 14.) AB határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 480/2009. (XII. 11.) OVB határozatát helybenhagyja.  
Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**Indokolás**

- I. 1. Magánszemélyek 2009. november 24-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából.  
Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:  
„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 5. § (2) bekezdésének helyébe az alábbi rendelkezés lépjen: (2) Közúton járművet az vezethet, aki biztonságos vezetésre alkalmas állapotban van, a jármű vezetésére előírt engedéllyel rendelkezik. Az alkoholszondás ellenőrzésnek mindenki köteles magát alávetni, ez alól a külön törvényekben foglalt mentességgel rendelkező személy – bíró, ügyész – sem vonhatja ki magát.?”  
Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 480/2009. (XII. 11.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontja alapján megtagadta arra hivatkozva, hogy a népszavazásra feltenni szánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi kritériumoknak.  
Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés megfogalmazása túlságosan összetett, az több kérdést tartalmaz, amelynek következtében a választópolgároknak nincs lehetősége az egyes kérdésekről külön-külön véleményt nyilvánítani, azokra egyértelműen igennel vagy nemmel válaszolni. Az OVB véleménye szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés azért sem egyértelmű a választópolgárok számára, mert nem várható el, hogy pontosan és mélyrehatóan ismerjék a kérdésben megfogalmazott jogszabályhelyeket, azok tartalmát, illetve módosításuk következményeit.
2. A kezdeményezők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2009. évi 180. számában, 2009. december 11-én jelent meg. A kifogás 2009. december 22-én, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.  
A kifogást tevők szerint az OVBh. jogszabálysértő, szerintük a népszavazási kérdés hitelesíthetőségének egyetlen korlátja van, ez pedig a törvényesség. Álláspontjuk szerint a feltett kérdésre egyértelműen igennel vagy nemmel lehet válaszolni, így megfelel az egyértelműségi követelményeknek. Jogszabálysértőnek tartják az OVBh.-t abból a szempontból is, hogy az OVB nem tett eleget a Ve. 29/A. §-ában megfogalmazott tényállás megállapítására vonatkozó, valamint 29/B. § (2) bekezdésében rögzített indokolási kötelezettségének, mert maga sem idézte határozatában a kérdésben foglalt törvényi rendelkezést. Hivatkoznak továbbá a jogszabályok ismeretének vélelmére, amely alapvető jogbiztonsági követelmény, ahogy erre szerintük az Alkotmánybíróság is számos határozatában rámutatott. Szerintük a választópolgároktól (és nem pedig az állampolgároktól, hiszen a csecsemők is utóbbiak közé tartoznak) elvárható a jogszabályok ismerete. A kifogást tevők arra is hivatkoznak, hogy az Nsztv. nem tartalmazza, hány mondatból, illetve mondatrészből állhat a népszavazási kérdés, különösen, ha törvény módosítására vonatkozik. Álláspontjuk szerint a mentességi szabályok miatt a kérdés nem is fogalmazható meg külön. Szerintük az országgyűlési képviselőkre vonatkozó mentességi jogot az Alkotmány 20. § (3) bekezdése fogalmazza meg, azonban bírák és ügyészek esetében a mentességet az Alkotmány nem tartalmazza.

II. A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. 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 [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2010. július 13.

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

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

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
előadó 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. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1423/H/2009.

## **Az Alkotmánybíróság 147/2010. (VII. 14.) AB határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 481/2009. (XII. 11.) OVB határozatát helybenhagyja. Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## Indokolás

- I. 1. Magánszemélyek 2009. november 24-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) hitelesítés céljából.
- Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:
- „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy az Országos Választási Bizottság, a Fővárosi Választási Bizottság, továbbá a 19 területi választási bizottság külön-külön saját hivatali szervezettel rendelkezik és azt működteti?”.
- Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 481/2009. (XII. 11.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontja alapján megtagadta arra hivatkozva, hogy a népszavazásra feltenni szánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi kritériumoknak.
- Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem egyértelmű sem a választópolgárok, sem a jogalkotó számára, a tekintetben, hogy mit jelent a „saját hivatali szervezettel rendelkezik és azt működteti” kifejezés. Az OVB indokolása szerint a kérdés emellett megtévesztő, ugyanis megfogalmazásával azt a látszatot kelti, mintha a Fővárosi Választási Bizottság nem területi választási bizottság lenne. A kérdésben megfogalmazottal szemben jelenleg 20 területi választási bizottság létezik, 19 megyei szintű és egy fővárosi területi választási bizottság.
2. A kezdeményezők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2009. évi 180. számában, 2009. december 11-én jelent meg. A kifogás 2009. december 22-én, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.
- A kifogást tevők hivatkoznak az OVB 479/2009. (XII. 11.) OVB határozata és a 480/2009. (XII. 11.) OVB határozata elleni kifogások indokolásában foglaltakra. Emellett részletesen kifejtik, hogy a feltett kérdés egyértelmű és nem megtévesztő. Véleményük szerint az OVB által felvetett kérdések nem a kérdés megfogalmazásához, hanem a jogalkotás körébe tartoznak. Álláspontjuk szerint az OVBh. jogszabálysértő, szerintük a népszavazási kérdés hitelesíthetőségének egyetlen korlátja van, ez pedig a törvényesség. Szerintük a feltett kérdésre egyértelműen igennel vagy nemmel lehet válaszolni, így megfelel az egyértelműségi követelményeknek. Jogszabálysértőnek tartják az OVBh.-t abból a szempontból is, hogy az OVB nem tett eleget a Ve. 29/A. §-ában megfogalmazott tényállás megállapítására vonatkozó, valamint 29/B. § (2) bekezdésében rögzített indokolási kötelezettségének, mert maga sem idézte határozatában a kérdésben foglalt törvényi rendelkezést. Hivatkoznak továbbá a jogszabályok ismeretének vélelmére, amely alapvető jogbiztonsági követelmény, ahogy erre szerintük az Alkotmánybíróság is számos határozatában rámutatott. Szerintük a választópolgároktól (és nem pedig az állampolgároktól, hiszen a csecsemők is azok) elvárható a jogszabályok ismerete. A kifogást tevők arra is hivatkoznak, hogy jelenleg nincsen olyan törvényi rendelkezés, amely a területi választási bizottságokat felsorolná, és szerintük ilyen rendelkezésre az OVB sem hivatkozott.
- II. A kifogás nem megalapozott.
- Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. 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 [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].
- Az OVB határozatában foglalt indokollással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

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

Budapest, 2010. július 13.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 1424/H/2009.

## Az Alkotmánybíróság 148/2010. (VII. 14.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 61. § (2) bekezdésén alapuló népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 3/2010. (I. 14.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

- I. 1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján két kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 3/2010. (I. 14.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen, amelyekben az indítványozók az OVBh. felülvizsgálatát és megsemmisítését kezdeményezték.  
Az OVB e határozatában a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nekt.) 61. § (2) bekezdésén alapuló népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítéséről döntött.  
A 2010. január 11-én egy kezdeményező által az OVB-hez benyújtott aláírásgyűjtő ív mintapéldányán a következő kérdés szerepel: „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény – a továbbiakban: kisebbségi törvény – 61. § 2. bekezdésének értelmében alulírott magyar állampolgárok kijelentjük, hogy a magyarországi bunyevác kisebbséghez tartozunk és a kisebbségi törvényben foglalt feltételeknek megfelelünk.

Kérjük a Tisztelt Országgyűlést, hogy a kisebbségi törvény alapján a bunyevác népcsoportot ismerjék el nemzeti kisebbségként, és a hivatkozott törvény 61. § 1. bekezdésében a „Magyarországon honos népcsoportok” felsorolását, a bunyevác kisebbségi népcsoporttal egészítse ki.”

Az OVB határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népi kezdeményezésre feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért a hitelesítésének nincs akadálya.

Az OVBh. ellen benyújtott egyik kifogás előterjesztői az alábbiakat fogalmazták meg:

- Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát egy magánszemély, nem pedig a magát bunyevác kisebbséghez tartozónak valló legalább 1000 személy nyújtotta be, ezért az OVBh. nem felel meg a Nekt. 61. § (2) bekezdésének, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-ának, valamint a Ve. több rendelkezésének.
- A Nekt. alapján az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív hitelesítése előtt be kellett volna szereznie a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) állásfoglalását.
- Az Alkotmány 28/D. §-a értelmében 50000 – nem pedig 1000 – választópolgár aláírása szükséges népi kezdeményezéshez.
- A kérdés első mondata nem felel meg a pontosság és az egyértelműség követelményének.
- Az OVBh. meghozatalának időpontjában a Ve. 131/A. §-a nem volt hatályban, mert az azt beiktató jogszabály hatályon kívül helyezésre került.

A másik kifogást az Országos Horvát Önkormányzat terjesztette elő. Álláspontja szerint a bunyevácok a horvát nyelvet beszélik, kultúrájuk, hagyományaik a horvát kultúránemzet részét alkotják. A kifogás előterjesztője továbbá sérelmezte, hogy az OVB nem kérte ki a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.

A népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív előterjesztője az Alkotmánybírósághoz küldött levelében azt a tájékoztatást adta, hogy az MTA elnöke hivatalos levélben úgy nyilatkozott: az MTA nem látja akadályát annak, hogy a bunyevácok önálló nemzeti kisebbségi státuszt kapjanak. Az Országos Horvát Önkormányzat benyújtotta az Alkotmánybírósághoz az MTA közleményét, amely szerint az MTA elnökének levele nem a bunyevác kisebbség elismerésére vonatkozó hivatalos akadémiai álláspont. Az elnök „levelében ugyanazon kérdések és érvek szerepeltek, amelyeket a 2006-ban hivatalosan megkért és kiadott állásfoglalás is tartalmazott, ugyanakkor az Akadémia elnöke demokratikusan nem kívánta kizárni, hogy egy civil szervezet önálló nemzeti kisebbsége tudata okán – a korábbi sikertelen próbálkozásokat követően – néhány év elteltével elinduljon azon a jogi úton, amelynek eredményeként magukat nemzetiségként meghatározhatónak remélik.”

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. §-a alapján az Alkotmánybíróság – a tárgykör azonossága miatt – az ügyeket egyesítette.

2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

Az Alkotmány rendelkezései:

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

„28/D. § Országos népi kezdeményezést legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. Az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést az Országgyűlés tüzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést az Országgyűlés köteles megtárgyalni.”

A Nekt. rendelkezései:

„1. § (1) E törvény hatálya kiterjed mindazon, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.

(2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

„61. § (1) E törvény értelmében Magyarországon honos népcsoportnak minősülnek: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

(2) Ha az (1) bekezdésben felsoroltakon kívül további kisebbség kíván bizonyosságot tenni arról, hogy megfelel az e törvényben foglalt feltételeknek, legalább 1000, magát e kisebbséghez tartozó választópolgár e tárgykörben

a népi kezdeményezésre vonatkozó aláírásgyűjtő íveket az Országos Választási Bizottság elnökének nyújtja be. Az eljárás során az országos népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az Országos Választási Bizottság az eljárása során köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról.”

Az Nsztv. rendelkezései:

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

„17. § A népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.

18. § Az Országos Választási Bizottság akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- c) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.

19. § A népi kezdeményezést – az aláírásgyűjtésnek a Ve. 118/A. §-a szerinti szünetelése kivételével – az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követő két hónapon belül egyszer lehet benyújtani az Országos Választási Bizottság elnökéhez. A pótlólag benyújtott, a kezdeményezést kiegészítő aláírások érvénytelenek.

20. § A népi kezdeményezésről a 6. § szerinti bejelentést követő három hónapon belül dönteni kell.”

A Ve. alkalmazott szabályai:

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

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. [...]

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

## II. A kifogások nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.
2. Az Alkotmánybíróság a 27/2006. (VI. 21.) AB határozatban kifejtette: „A Nekt. 61. § (2) bekezdésében szabályozott népi kezdeményezés a népi kezdeményezésnek egy sajátos esete, amelynek anyagi jogi feltételei eltérnek az országos népi kezdeményezésnek az Alkotmányban is megállapított általános szabályaitól. Ebben az esetben a népi kezdeményezés meghatározott célra, a Nekt. 61. § (1) bekezdésének módosítására, valamely népcsoport kisebbségként való elismerésére irányul. A népi kezdeményezés benyújtására magát e kisebbséghez tartozónak valló 1000 választópolgár jogosult. A népi kezdeményezéssel kapcsolatos eljárási kérdésekben az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló törvény általános rendelkezései az irányadók.

Az Nsztv. 3. § (1) bekezdése alapján a népi kezdeményezést támogató aláírásokat csak az aláírásgyűjtő ív OVB által hitelesített mintapéldányával megegyező aláírásgyűjtő íven lehet gyűjteni. Az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítése során az Nsztv. 17–18. §-ai alapján az OVB azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik-e, az aláírásgyűjtő ív pontosan és egyértelműen tartalmazza-e a megtárgyalásra javasolt kérdést, a kérdés megfogalmazása megfelel-e a törvényben foglalt követelményeknek, maga az aláírásgyűjtő ív – formailag és tartalmilag – megfelel-e a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdésében előírt követelményeknek.” (ABH 2006, 376.)

Következésképpen egy személy is előterjesztheti az OVB-nél az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, és annak hitelesítése esetén a népi kezdeményezés benyújtásához szükséges a magát az adott kisebbséghez tartozónak valló 1000 választópolgár támogató aláírása.



Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványi részeket, amelyek azt kifogásolták, hogy egy személy terjesztette elő az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésére irányuló kezdeményezést.

3. Az MTA elnökének állásfoglalásával összefüggésben az Alkotmánybíróság a 27/2006. (VI. 21.) AB határozatban kimondta: A Nekt. 61. § (2) bekezdése „pusztán arra kötelezi az OVB-t, hogy szerezze be az MTA állásfoglalását, nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy az OVB-nek az eljárás mely szakaszában kell megkeresnie állásfoglalás végett az MTA elnökét. A népi kezdeményezésre irányuló eljárásnak két olyan szakasza van, amelyben az OVB elé kerül az ügy. Az első szakasz a népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítése, a második szakasz az összegyűjtött aláírások benyújtása után az aláírások ellenőrzése és az aláírt aláírásgyűjtő ívek megküldése az Országgyűlésnek. A Nekt. 61. § (2) bekezdése második mondatának szövegéből nem következik az, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően köteles az MTA elnöke állásfoglalásának kikérésére, az OVB e kötelezettségének az összegyűjtött aláírásoknak az Országgyűlés elé terjesztéséig bármikor eleget tehet. A Nekt. hivatkozott rendelkezése nem tartalmaz utalást arra nézve sem, hogy az aláírásgyűjtő ív és a kérdés hitelesítése során az OVB döntését az MTA elnökének állásfoglalására figyelemmel kell meghoznia, nem biztosít hatáskört az OVB-nek arra, hogy az állásfoglalás alapján a Nekt. 1. § (2) bekezdésében foglalt feltételek fennállását vizsgálja. Az OVB hatásköre a népi kezdeményezésre irányuló eljárásban technikai jellegű. Az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének az a funkciója, hogy az OVB előzetesen, az aláírásgyűjtés megkezdése előtt ellenőrizze, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítésre benyújtott mintapéldánya megfelel-e a törvényben előírt garanciális követelményeknek, alkalmas-e arra, hogy a megfelelő számú aláírás összegyűjtése után az Országgyűlés népi kezdeményezésként megtárgyalja azt. A népi kezdeményezés teljesíthetőségéről való döntés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik. A Nekt. 61. § (2) bekezdésének az indítványozó által felvetett értelmezése – mely szerint az aláírásgyűjtő ív hitelesítése során az OVB az MTA állásfoglalása alapján vizsgálni köteles azt is, hogy az a népcsoport, amelynek tagjai 'bizonyosság'-ot kívánnak tenni kisebbséghez tartozásukról, megfelel-e a Nekt. 1. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek – az Országgyűlést a népi kezdeményezés tárgyában megillető döntési hatáskör korlátozását jelentené.” (ABH 2006, 378.)

Következésképpen a Nekt. 61. § (2) bekezdéséből az OVB-nek csak az a kötelezettsége származik, hogy az MTA elnökének állásfoglalását beszerezze, és a népi kezdeményezést az MTA elnökének állásfoglalásával együtt terjessze az Országgyűlés elé.

Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azokat az indítványi részeket, amelyek azt kifogásolták, hogy az OVB eddigi eljárása során nem kereste meg az MTA elnökét.

4. Az OVB határozata szerint az aláírásgyűjtő íven megtárgyalásra javasolt kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, a kérdés megfogalmazása megfelel az Nsztv. 17. §-ában szabályozott követelményeknek, az aláírásgyűjtő ív eleget tesz a Ve. 118. § (3)–(5) bekezdése által támasztott alaki előírásoknak, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette.

Az Alkotmánybíróság egyetért az OVB álláspontjával a tekintetben, hogy a kérdés megfelel az egyértelműség törvényi feltételeinek. Ezért az Alkotmánybíróság az egyértelműség hiányára vonatkozó kifogást elutasította.

5. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a módosított jogszabályi rendelkezés nem veszíti hatályát, ha a módosító normát a jogalkotó utólag hatályon kívül helyezi. Egy másik norma hatálybalépéséről vagy hatályon kívül helyezéséről rendelkező norma későbbi hatályon kívül helyezése nem eredményezi a korábbi állapot „feléledését”. [1437/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 616, 618–619.; 90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 766.]

Ezért az Alkotmánybíróság elutasította azt a kifogást, amely szerint az OVB eljárása idején a Ve. 131/A. §-a nem volt hatályban, mert az azt beiktató jogszabály hatályon kívül helyezésre került.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a 3/2010. (I. 14.) határozatot helybenhagyta.

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

Budapest, 2010. július 13.

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 232/H/2010.

## **Az Alkotmánybíróság 149/2010. (VII. 14.) AB határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 92/2010. (II. 11.) OVB határozatát helybenhagyja.  
Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### **Indokolás**

- i. 1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 92/2010. (II. 11.) OVB határozatával megtagadta egy országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Az Országgyűlés tűzze napirendjére és tárgyalja meg a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosítását – mely alapvetően évfolyamonként és intézménytípusonként sávosan határozza meg az osztályok maximális létszámát – úgy, hogy az egyes osztályok létszáma ne lehessen nagyobb a rájuk vonatkozó maximális létszámhatárnál.” Az OVB álláspontja szerint „a kérdés összetettsége és bonyolult megfogalmazása miatt a jogalkotó számára (...) nem lenne egyértelmű, hogy pontosan milyen kezdeményezést kellene napirendre tűznie”, így a kezdeményezés nem felel meg a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-ában foglaltaknak, ezért a hitelesítés megtagadásáról döntött.
2. A 92/2010. (II. 11.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 16. számában, 2010. február 11-én jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív,

illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2010. február 15-én a kezdeményező nyújtott be kifogást.

A kifogást tevő beadványában kifejtette, hogy a kérdés pontosan megjelöli melyik jogszabály, azon belül mely témakör tekintetében és milyen módon kíván módosítást kezdeményezni. Az egyértelműség feltételének a kérdés tehát – szerinte – megfelel. A kifogást tevő kiemelte, hogy az Nsztv. 17. §-a „semmilyen iránymutatást nem ad arra vonatkozóan, hogy mikor számít egy népi kezdeményezés során feltett kérdés pontosnak és egyértelműnek”. A beadvány benyújtója megjegyezte továbbá, hogy az OVB ugyanezen kérdés egy korábbi változatát egyszer már elutasította, és úgy véli, hogy az akkor megfogalmazott elvárásoknak megfelelően nyújtotta be az újabb kezdeményezést. Kérte ezért, hogy az Alkotmánybíróság az OVB támadott határozatát semmisítse meg és az OVB-t utasítsa új eljárás lefolytatására.

II. A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság e hatáskörében eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el feladatát [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].
2. Az OVB határozatában megállapította, hogy a népi kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az Nsztv. 17. §-ában rögzített egyértelműség követelményének. Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és a 92/2010. (II. 11.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, ugyanazon indokok alapján helybenhagyta. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2010. július 13.

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

*Dr. Balogh Elemér 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.,*  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 360/H/2010.

---

**Az Alkotmánybíróság 150/2010. (VII. 14.) AB határozata**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás aláírásgyűjtő íve mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 171/2010. (III. 18.) OVB határozatát helybenhagyja.  
Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**Indokolás**

- I.
  1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) a 171/2010. (III. 18.) OVB határozatával megtagadta egy országos népszavazás aláírásgyűjtő ívének hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdésének d) és m) pontjában foglalt esetekben – jogszabálysértés esetén – az érintett a köztársasági elnök határozatának bírósági felülvizsgálatát kérhesse?”. Az OVB a határozatában részletesen kifejtette álláspontját, miszerint ahhoz, hogy a köztársasági elnök határozatának bírósági felülvizsgálata lehetővé váljon, az Alkotmány módosítására lenne szükség. Az Alkotmány ugyanis kifejezetten nevesíti a köztársasági elnök felelősségre vonásának rendjét. Az OVB szerint a kérdés nem is egyértelmű, „a választópolgártól nem várható el a (...) jogszabályhelyek pontos és teljeskörű ismerete”, melyből „kifolyólag a választópolgár nem tudja, hogy milyen tartalmú szabály megváltoztatását támogatná aláírásával”. Az OVB ezért a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § b) pontja alapján, mivel a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani és a 10. § c) pontja alapján, mivel a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt feltételeknek, a kérdés hitelesítésének megtagadásáról döntött.
  2. A 171/2010. (III. 18.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 39. számában, 2010. március 18-án jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2010. április 1-jén a kezdeményezők nyújtottak be kifogást. A kifogást tevők beadványukban kifejtették, hogy az Alkotmány 8. §-a, az 50. § (1) és (2) bekezdése, valamint az 57. § (5) bekezdése értelmében egy döntés jogszerűségének megítélése az igazságszolgáltatásra tartozik, amiből az Alkotmány konkrét, kizáró rendelkezésének hiányában következik, hogy a feltett kérdés nem olyan, amely az Alkotmány módosítását igényelné, s nem tartozik az ún. tiltott kérdések közé sem. A kifogást tevők álláspontja szerint a köztársasági elnök határozata elleni jogorvoslat szabályozása az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből következően az Országgyűlés kifejezett törvényhozási hatásköre. Az OVB határozatát a kifogást tevők amiatt is jogszabálysértőnek találták, mert a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlást sérti az, hogy az OVB megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy a kérdésre adandó válaszhoz szükséges jogi háttérrel a választópolgárok nem ismerik. Minderre tekintettel kezdeményezték az OVB kifogásolt határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.
- II. A kifogás nem megalapozott.
  1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság e hatáskörében eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el feladatát [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az OVB határozatában megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmány módosítását igényelné. Nem tartotta egyértelműnek az OVB a kérdés megfogalmazását sem, különös tekintettel az Alkotmánynak a további, külön jogszabályokra való hivatkozásai miatt. Az OVB határozatában foglalt ezen indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és a 171/2010. (III. 18.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, ugyanazon indokok alapján helybenhagyta. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2010. július 13.

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

*Dr. Balogh Elemér 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.,*  
előadó alkotmánybíró

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 612/H/2010.

## Az Alkotmánybíróság 151/2010. (VII. 14.) AB határozata

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

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

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közgyűlés által alkotott, a települési szilárd hulladékgazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy. rendelet 15. § (3) bekezdése és 38. § (1) bekezdés c) pontja alkotmányellenes, ezért azokat a kihirdetés napjával megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

- I. A Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal vezetője – miután a Fővárosi Közgyűlés törvényességi észrevételével nem értett egyet – 2008. februárjában a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt hatáskörében eljárva az Alkotmánybírósághoz fordult. 2008. február 12-én kelt indítványában a hivatalvezető a Fővárosi Közgyűlés által alkotott, a települési szilárd hulladékgazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 61/2002. (X. 18.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 15. §

(3) bekezdése és 38. § (1) bekezdés c) pontja felülvizsgálatát kérte, mivel úgy véli, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezései magasabb szintű jogszabályi rendelkezésekbe ütköznek, így törvénysértők, és ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével sem összeegyeztethetők.

A hivatalvezető indítványa indokolásaként előadja, hogy az Ör. hivatkozott rendelkezései a gazdálkodó szervezetek gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett hulladékának begyűjtése, kezelése tekintetében a közszolgáltatás alóli mentesülés körét leszűkíti oly módon, hogy arra csak a „kizárólag gazdasági tevékenységgel” összefüggésben keletkezett hulladék esetében ad lehetőséget. Annak meghatározását pedig, hogy mely hulladék nem tartozik ebbe a körbe a rendelet példálózó jellegű felsorolásban rögzíti. Az indítványozó úgy véli, hogy a gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett hulladék tekintetében ilyen irányú megkülönböztetést tenni nem lehet: ezt az érvet – szerinte – a Hgt. 12. §-a és 13. §-a is alátámasztja.

Jogsértőnek tartja továbbá azt is, hogy az Ör. 15. § (3) bekezdése megalkotásával a Fővárosi Közgyűlés túlterjeszkedett a rendeletalkotási felhatalmazáson, mivel a „kizárólag gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett hulladék” fogalmát kísérli meg meghatározni, illetve értelmezni. Ezt pedig a Hgt. 23. §-a nem teszi lehetővé.

- II.
1. Az indítványozó az Alkotmány alábbi rendelkezésére alapította érvelését:  
 „44/A. § (...)  
 (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”
  2. A Hgt. indítványozó által felhívott rendelkezései:  
**„A felhasználó kötelezettségei**  
 12. § (1) A felhasználó köteles a szervezett hulladékbegyűjtést – ideértve a szelektív hulladékbegyűjtési rendszereket is – igénybe venni.  
 (2) Azok a gazdálkodó szervezetek, amelyeknek felhasználói tevékenysége során hulladék képződik, az (1) bekezdés szerinti kötelezettség alól mentesülnek, ha a hulladék kezeléséről a hulladék termelőjére vonatkozó szabályok szerint gondoskodnak.  
 (3) Törvényben meghatározott esetekben a felhasználó köteles a hulladékká vált terméket az annak visszavételére kötelezettnek, illetve feljogosítottnak visszaszolgáltatni.  
**A hulladék termelőjének, birtokosának kötelezettségei**  
 13. § (1) A hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.  
 (2) A hasznosításra vagy ártalmatlanításra vonatkozó kötelezettségét a kötelezett  
 a) jogszabályokban meghatározott feltételekkel, megfelelő hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás, berendezés, létesítmény alkalmazásával saját maga teljesíti, vagy  
 b) az erre feljogosított és engedéllyel rendelkező kezelőnek történő átadással, a kezelés költségeinek megfizetésével teljesíti.”
  - „A települési önkormányzatok kötelezettségei  
 21. § (1) A települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást (a továbbiakban: közszolgáltatás) szervez, és tart fenn.  
 (2) Gazdálkodó szervezet akkor köteles a közszolgáltatás igénybevételére, ha a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett települési hulladékának kezeléséről  
 a) a 13. §-ban foglaltaknak megfelelően nem gondoskodik, vagy  
 b) azon a településen, ahol a gazdálkodó szervezet települési hulladéka keletkezik, a közszolgáltatás keretében nyújtott települési hulladékkezelés – a felügyelőség által igazoltan – környezeti szempontból a 13. §-ban meghatározottaknál lényegesen kedvezőbb megoldással történik.”
  3. Az Ör. érintett rendelkezései:  
 „15. §  
 (...)  
 (3) Gazdálkodó szervezet a kizárólag gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett, nem hasznosított települési szilárd hulladéka vonatkozásában – függetlenül attól, hogy ezen hulladékot (hulladékhányadot) anyagfajtánként elkülönítetten, vagy nem elkülönítetten gyűjti – akkor köteles a közszolgáltatás igénybevételére, ha annak ártalmatlanításáról a (2) bekezdésben foglaltak szerint nem gondoskodik, vagy kezeléséről a Hgt. 13. §-ában foglaltaknak megfelelően nem gondoskodik, vagy a közszolgáltatás keretében nyújtott települési hulladékkezelés

– felügyelőség által igazoltan – környezeti szempontból a Hgt. 13. §-ában meghatározottaknál lényegesen kedvezőbb megoldással történik. Nem tekintendő kizárólag gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett hulladéknak az a települési szilárd hulladék (hulladékhányad),

a) amely olyan gazdálkodó szervezetnél képződik, amelynek tevékenysége magasabb szintű jogszabályi előírás szerint nem minősül gazdasági tevékenységnek, vagy

b) amely gazdasági tevékenységtől függetlenül keletkezik (például a gazdálkodó szervezet tulajdonában, birtokában, használatában lévő olyan ingatlanon, ahol a gazdálkodó gazdasági tevékenységet nem végez: munkásszálló, vendégház, üdülő, üzemen kívül helyezett ipari létesítmény stb. vagy olyan ingatlanrészen, ahol gazdasági tevékenység nem folyik: bevásárlóközpontok, üzletközpontok közösségi területei stb.) vagy

c) amelyből az elszállításra történő átadásig nem került elkülönítésre a kizárólag gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett hulladék, vagy

d) amely az a)–c) pontok szerint képződött és kezelt hulladékból a hasznosítható anyagfajták kigyűjtését és hasznosításra átadását követően fennmaradt.”

„38. § (1) A hulladékkezelési közszolgáltatás nem terjed ki

(...)

c) a jelen rendelet 15. § (2) és (3) bekezdésében foglaltak szerint és feltételek teljesülése esetén a kizárólag gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett települési szilárd hulladéokra,”

III. Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdése szerint a köztisztaság és a településtisztaság biztosítása a települési önkormányzatok feladatkörébe tartozik. E feladat ellátásának szervezett módja a településen keletkezett szilárd és folyékony hulladék összegyűjtésére, elszállítására, ártalommentes elhelyezésére irányuló tevékenység intézményes, közszolgáltatás formájában történő biztosítását jelenti. A Hgt. 22. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat szabadon dönt arról, hogy e közszolgáltatás ellátását önállóan vagy más önkormányzatokkal együttműködve valósítja meg, gazdálkodó szerv létrehozásával, vagy hulladékkezelő létesítmény üzemben tartásával. A Hgt. az önkormányzat döntési szabadságát annyiban korlátozza, hogy 27. §-ának (3) bekezdésében meghatározza, hogy milyen elvárásoknak megfelelő hulladékkezelő végezheti a közszolgáltatást, továbbá 27. §-ának (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy főszabály szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás, vagy egyes elemei ellátására közbeszerzési eljárást kell lefolytatni.

A Hgt. 23. §-a a helyi önkormányzat képviselő-testületének a hulladékkezelési közszolgáltatást érintően rendeletalkotási kötelezettséget ír elő. A rendeletnek tartalmaznia kell a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait; a közszolgáltató megnevezését, illetőleg annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen köteles ellátni; a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit – beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat –, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének módját és feltételeit; a közszolgáltatással összefüggő települési önkormányzati feladat- és hatáskört; az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét; a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (köszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket; a gazdálkodó szervezet számára a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett, nem elkülönítetten gyűjtött és a Hgt. 13. §-a alapján nem hasznosított vagy ártalmatlanított hulladéka tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételét. A Fővárosi Közgyűlés a Hgt.-ben előírt jogalkotási kötelezettségének kívánt eleget tenni az Ör. megalkotásával.

Az Ör. 15. § (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a „[g]azdálkodó szervezet a kizárólag gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett, nem hasznosított települési szilárd hulladéka vonatkozásában – függetlenül attól, hogy ezen hulladékot (hulladékhányadot) anyagfajtként elkülönítetten, vagy nem elkülönítetten gyűjti – akkor köteles a közszolgáltatás igénybevételére, ha annak ártalmatlanításáról a (2) bekezdésben foglaltak szerint nem gondoskodik, vagy kezeléséről a Hgt. 13. §-ában foglaltaknak megfelelően nem gondoskodik, vagy a közszolgáltatás keretében nyújtott települési hulladékkezelés – felügyelőség által igazoltan – környezeti szempontból a Hgt. 13. §-ában meghatározottaknál lényegesen kedvezőbb megoldással történik”, illetve definiálja azon hulladékkört, amely nem tekinthető a gazdálkodó szervezet kizárólag gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett hulladéknak. A gazdálkodó szervezetnél képződött hulladékot tehát az Ör. két csoportra osztja: a fogyasztási, és a termelési

hulladéokra. Az Ör. szövegkörnyezetéből kitűnik, hogy fogyasztási hulladék alatt a gazdálkodó szervezetnél keletkező, nem ipari vagy egyéb tevékenységből származó, hanem a mindenütt képződő „rendes” hulladékot kell érteni. A termelési hulladék pedig a kitermelő, feldolgozó és szolgáltató (gazdasági) tevékenységből származó hulladék, amely a különböző termelési tevékenységek során keletkezik: az ipar, a mezőgazdaság vagy bizonyos szolgáltatások területén.

A Hgt. 12. § (1) bekezdése szerint „[a] felhasználó köteles a szervezett hulladékbegyűjtést – ideértve a szelektív hulladékbegyűjtési rendszereket is – igénybe venni”. E kötelezettség alól azok a gazdálkodó szervezetek mentesülhetnek, amelyek a hulladék kezeléséről a hulladék termelőjére vonatkozó szabályok szerint gondoskodnak [Hgt. 12. § (2) bekezdés]. A törvény értelmében a hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni. A hasznosítási vagy ártalmatlanítási kötelezettséget vagy saját maga teljesíti a jogszabályokban meghatározott feltételekkel, megfelelő hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás, berendezés, létesítmény alkalmazásával, vagy az erre feljogosított és engedéllyel rendelkező kezelőnek történő átadással, a kezelés költségeinek megfizetésével oldja meg [Hgt. 13. § (1)–(2) bekezdés].

Ha a gazdálkodó szervezet a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett települési hulladékának kezeléséről a Hgt. – fentebb már idézett – 13. §-ában foglaltaknak megfelelően nem gondoskodik, illetve ha működési helyén a közszolgáltatás keretében nyújtott települési hulladékkezelés – az illetékes felügyelőség által igazoltan – környezeti szempontból a Hgt. 13. §-ában meghatározottaknál lényegesen kedvezőbb megoldással történik, a gazdálkodó szervezet köteles a közszolgáltatást igénybe venni.

A Hgt. fent idézett előírásainak összevetéséből megállapítható, hogy a gazdálkodó szervezet gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett hulladéka tekintetében – függetlenül attól, hogy termelési vagy fogyasztási hulladékról van szó –, akkor nem köteles a közszolgáltatóval szerződést kötni ha (1) a települési szilárd hulladék hasznosítását vagy ártalmatlanítását saját maga teljesíti; vagy (2) a hulladékot hasznosítás, ártalmatlanítás céljából átadja az arra feljogosított és engedéllyel rendelkező kezelőnek; illetve (3) ha nem igazolható, hogy a közszolgáltatás keretében nyújtott hulladékkezelés a gazdasági társaság által választott megoldásnál lényegesen kedvezőbb módon történik. Az Ör. a törvényben foglalt kivételek körét szűkíti azzal, hogy a gazdálkodó szervezeteknek a hulladékkezelési közszolgáltatás kötelező igénybevételétől való eltérést csak a „gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett szilárd hulladék” tekintetében engedi meg. A „gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett szilárd hulladék” fogalmát az Ör. vizsgált rendelkezése közvetve definiálja is. Eszerint „[n]em tekintendő kizárólag gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett hulladéknak az a települési szilárd hulladék (hulladékhányad),

- a) amely olyan gazdálkodó szervezetnél képződik, amelynek tevékenysége magasabb szintű jogszabályi előírás szerint nem minősül gazdasági tevékenységnek, vagy
- b) amely gazdasági tevékenységtől függetlenül keletkezik (például a gazdálkodó szervezet tulajdonában, birtokában, használatában lévő olyan ingatlanon, ahol a gazdálkodó gazdasági tevékenységet nem végez: munkásszálló, vendégház, üdülő, üzemén kívül helyezett ipari létesítmény stb. vagy olyan ingatlanrészen, ahol gazdasági tevékenység nem folyik: bevásárlóközpontok, üzletközpontok közösségi területei stb.) vagy
- c) amelyből az elszállításra történő átadásig nem került elkülönítésre a kizárólag gazdasági tevékenységgel összefüggésben keletkezett hulladék, vagy
- d) amely az a)–c) pontok szerint képződött és kezelt hulladékból a hasznosítható anyagfajták kigyűjtését és hasznosításra átadását követően fennmaradt.”

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az itt vizsgált Ör. a Hgt. végrehajtására alkotott rendelet. A hulladék fogalmát a Hgt., valamint a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM. rendelet határozza meg. A hulladék fogalmának eltérő meghatározására az említett jogszabályok a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek nem adnak felhatalmazást. A Hgt. 23. §-a taxatív módon meghatározza, hogy a hulladékgazdálkodás körében mely tárgyköröket érintően alkothat a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletet. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület a jelen esetben túllépte az Ötv. 16. § (1) bekezdésében foglalt rendeletalkotási hatáskörét, ezért az Ör. 15. § (3) bekezdése törvényellenes, és így az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör. 15. § (3) bekezdését megsemmisítette.

2. Az Ör. fent vizsgált rendelkezéséhez szorosan kapcsolódik az Ör. 38. § (1) bekezdés c) pontja, amely a közszolgáltatás kötelező igénybevétele alóli kivételként szintén csak a gazdálkodó szervezetek kizárólag gazdasági tevékenysége



körében keletkezett hulladékát szabályozza. Tekintettel a szoros tartalmi összefüggésre, valamint arra, hogy az Ör. 15. § (3) bekezdésének a megsemmisítésével az Ör. hivatkozott rendelkezése tartalmilag kiüresedne, az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint az Ör. e rendelkezését is – az Ör. 15. § (3) bekezdésénél kifejtettekkel egyező indokokkal, és azonos időbeli hatállyal – megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság a jelen határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2010. július 12.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 146/H/2008.

## **Az Alkotmánybíróság 152/2010. (VII. 14.) AB végzése**

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 339/2009. (VII. 22.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### **Indokolás**

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 339/2009. (VII. 22.) OVB határozatával megtagadta a magánszemély kezdeményező országos népszavazás kezdeményezésére benyújtott aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését. A népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívén a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlési választásokon a pártok képviselőnek csak független jelöltet ajánlhassanak?” Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak, mely szerint „a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.” Az OVB indokolása szerint a kérdés értelmezését mind a választópolgárok, mind a jogalkotó számára jelentősen megnehezíti az, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 46. § (2) bekezdése szerint jelöltet választópolgár ajánlhat, míg a Ve. 51. § (1) bekezdés értelmében a jelölő szervezet jelöltet vagy listát állít. Az OVB álláspontja szerint nem egyértelmű továbbá az sem, hogy mit takar a „független jelölt” kitétel, ha azt a politikai pártok „ajánlják”. Az OVB határozatában megállapította továbbá, hogy a kérdés ellentétes a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 3. § (2) bekezdésével, melynek értelmében „a pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.” Az OVB indokolása szerint eredményes népszavazás esetén a pártok elveszítenék képességüket az alkotmányos funkciójuk betöltésére. Az eredményes népszavazás olyan törvény megalkotására kötelezné az Országgyűlést, amely ellentétes az Alkotmány 3. § (2) bekezdésével. Az említett törvényi szintű szabályozás burkolt alkotmánymódosítást eredményezne.

Az OVB határozata indokolásában rámutatott arra, hogy az Alkotmány módosítására csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben kerülhet sor [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] és – amint arra az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata is rámutat – az Alkotmány nem módosítható népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezéssel.

A kifogás előterjesztője az OVB határozati indokolását nem tekintette megalapozottnak. Véleménye szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre egyértelműen lehet válaszolni. Kifejtette, hogy a Ve. kifogásolt határozatban felhívott rendelkezései nem tiltják azt, hogy a pártok független jelöltet ajánlhassanak, illetve nincs olyan törvényi rendelkezés sem, amely ezt az egyéni választókerületben a jelölő szervezetek számára kizárná.

A kifogástevő szerint az Alkotmány 3. § (3) bekezdésében szereplő „párt tagja, tisztségviselője” szövegrész ad eligazítást abban a kérdésben, hogy ki tekinthető független jelöltnek. Ha valaki nem tagja a pártnak, akkor az, véleménye szerint független.

A kifogástevő álláspontja szerint azáltal, hogy a pártok független jelöltet ajánlhatnak, még nem vesztek el a képességüket alkotmányos funkciójuk betöltésére, továbbra is közreműködnek a népakarat kialakításában.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. A Ve. 130. § (1) bekezdése értelmében: „[a]z Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Az OVB kifogásolt határozatának közzétételére a Magyar Közlöny 2009. évi 100. számában, 2009. július 22-én került sor. A Ve. 4. § (3) bekezdése alapján – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is „jogvesztő”, és „a határidő utolsó napján 16 órakor” jár le.

A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint a „napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani.” Ezen túlmenően a Ve. 116. §-ának és 78. § (1) bekezdésének együttes alkalmazásával az is megállapítható, hogy a kifogás megérkezése számít a benyújtás időpontjának. Mindezek alapján az OVB határozata elleni kifogás legkésőbb 2009. augusztus 6-án érkeztetett volna meg határidőben az OVB-hez.

Az OVB a kifogással támadott határozatában tájékoztatta az indítványozót a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségről, és annak határidejéről. Az indítványozó 2009. július 28-ai keltezésű kifogása azonban csak augusztus 10-én érkezett meg az OVB-hez, és még ugyanezen a napon az Alkotmánybíróságra.

A jelen ügyben tehát a 339/2009. (VII. 22.) OVB határozat ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejárta után érkezett meg. A Ve. 77. § (5) bekezdésének első fordulata értelmében a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az elkésett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [28/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 523.; 2/1999. (III. 3.) AB határozat, ABH 1999, 441.; 36/2004. (X. 6.) AB végzés, ABH 2004, 1015.].

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

Budapest, 2010. július 13.

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 865/H/2009.

## Az Alkotmánybíróság 153/2010. (VII. 14.) AB végzése

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 81/2009. (III. 20.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 81/2009. (III. 20.) OVB határozatával megtagadta annak az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Magyar Köztársaságnak új alkotmánya legyen?”

Az OVB határozata indoklásában utalt arra, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-a értelmében a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.

Az OVB megállapította, hogy a kezdeményezés nem egyértelmű, mert két lehetséges értelmezési tartalmat hordoz. Az egyik szerint az Országgyűlésnek arról kell tárgyalni, hogy új alkotmány létrehozásáról döntsön. A másik lehetséges értelmezés szerint a kezdeményezés alapján egy bármilyen tartalmú – a kezdeményezés által meg nem határozott – konkrét új alkotmányszöveg elfogadásáról kellene az Országgyűlésnek tárgyalni.

A kifogást tevő beadványában arra hivatkozott, hogy az OVB korábban a 157/2007. (VI. 25.) OVB határozatában a jelenlegivel szó szerint megegyező kérdést tartalmazó országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette, így véleménye szerint a kifogással támadott elutasító határozat indokolatlan.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű.

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

A kifogás benyújtója nem állította, hogy az OVB határozata jogszabálysértő. Ebből következően nem is jelölt meg a határozattal kapcsolatban konkrét jogsértést, és nem indokolta, hogy az OVB kifogásolt határozata milyen okból és mely jogszabályi rendelkezést sért.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján az indítványnak tartalmaznia kell a kérelem alapjául szolgáló okot. A Ve. 77. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait.

A Ve. 77. § (5) bekezdése alapján a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a 77. § (2) bekezdés a)–b) pontjában foglaltakat. [85/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABH 2008, 1553, 1554.; 13/2009. (II. 13.) AB végzés, ABK 2009. február, 154.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás nem tekinthető érdemben elbírálhatónak, mert a fent említett törvényi követelményeknek nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Abtv. 22. § (2) bekezdésében, valamint a Ve. 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2010. július 13.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 389/H/2009.

## Az Alkotmánybíróság 154/2010. (VII. 14.) AB végzése

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 82/2009. (III. 20.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### Indokolás

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 82/2009. (III. 20.) OVB határozatával megtagadta annak az országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az új alkotmányt közvetlenül a választópolgárok népszavazás keretében fogadják el?”

Az OVB határozata indokolásában utalt arra, hogy az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-a értelmében a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést. Az OVB megállapította, hogy a kezdeményezés nem egyértelmű, mert két lehetséges értelmezési tartalmat hordoz. Az egyik szerint az Országgyűlésnek arról kell tárgyalni, hogy egy új alkotmány elfogadását országos népszavazás hatáskörébe utalja. A másik lehetséges értelmezés szerint a kezdeményezés alapján egy bármilyen tartalmú – a kezdeményezés által meg nem határozott – konkrét új alkotmányszöveg népszavazásra bocsátásáról kellene az Országgyűlésnek tárgyalni.

A kifogást tevő beadványában arra hivatkozott, hogy az OVB korábban a 158/2007. (VI. 25.) OVB határozatában a jelenlegivel szó szerint megegyező kérdést tartalmazó országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette, így véleménye szerint a kifogással támadott elutasító határozat indokolatlan.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.] A kifogás benyújtója nem állította, hogy az OVB határozata jogszabálysértő. Ebből következően nem is jelölt meg a határozattal kapcsolatban konkrét jogsértést, és nem indokolta, hogy az OVB kifogásolt határozata milyen okból és mely jogszabályi rendelkezést sért.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján az indítványnak tartalmaznia kell a kérelem alapjául szolgáló okot. A Ve. 77. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerint a kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait.

A Ve. 77. § (5) bekezdése alapján a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a 77. § (2) bekezdés a)–b) pontjában foglaltakat. [85/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABH 2008, 1553, 1554.; 13/2009. (II. 13.) AB végzés, ABK 2009. február, 154.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás nem tekinthető érdemben elbírálhatónak, mert a fent említett törvényi követelményeknek nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Abtv. 22. § (2) bekezdésében, valamint a Ve. 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

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

Budapest, 2010. július 13.

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: 390/H/2009.

## IX. Határozatok Tára

### Az Országgyűlés 52/2010. (VII. 14.) OGY határozata az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság létrehozásáról\*

1. Az Országgyűlés az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 6. §-ára figyelemmel az Alkotmánybíróság tagjainak megválasztásához szükséges jelölés érdekében – a Hárszabály 34. § (1) bekezdése, illetve 35. §-a alapján – eseti bizottságot hoz létre.
2. A bizottság neve: az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság (a továbbiakban: bizottság).
3. A bizottság feladata: alkotmánybíró jelölése az Abtv. 4. § (1) bekezdésében meghatározott testületi létszám biztosítása érdekében.
4. A bizottság tizenöt tagból áll, tagjai országgyűlési képviselők.  
A tagokra a képviselőcsoportok vezetői tesznek ajánlást az alábbiak szerint:

a Fidesz	8
a KDNP	2
az MSZP	2
a Jobbik	2
az LMP	1

tagot ajánlhat.
5. A bizottság elnökére a kormánypárti, alelnökére az ellenzéki képviselőcsoportok a bizottsági tagságra jelöltek köréből terjesztenek elő javaslatot.
6. A bizottság elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására a képviselőcsoportok vezetőinek javaslata alapján az Országgyűlés elnöke terjeszt elő javaslatot az Országgyűlésnek, amelyről az vita nélkül határoz. A bizottság akkor is megalakul, ha valamelyik képviselőcsoport nem vesz részt az ajánlásban, illetve jelölésben, azonban az országgyűlési arányoknak megfelelő szavazati arányok ilyenkor is változatlanok maradnak. A bizottság megalakulása során tagot nem jelölő képviselőcsoport a bizottság fennállása alatt bármikor jelölhet tagot, akit az eredeti eljárásnak megfelelően választ meg az Országgyűlés.
7. Az Alkotmánybíróság tagjának jelöltjévé az válik, aki legalább nyolc bizottsági tag „igen” szavazatát megkapta.
8. Az Országgyűlés felkéri a bizottságot, hogy a jelöltek személyéről haladéktalanul döntsön.
9. A bizottság tagjai munkájukért díjazásban nem részesülnek.
10. A bizottság ügyrendjét – e határozatban foglaltak figyelembevételével – a Hárszabály vonatkozó rendelkezései alapján maga állapítja meg.
11. A bizottság működésének költsége az Országgyűlés költségvetéséből kerül biztosításra.
12. A bizottság megbízatása a bizottsági tagok megválasztásáról rendelkező országgyűlési határozat elfogadásának napján kezdődik, és a 2010-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnéséig tart.
13. Ez a határozat a közzététele napján lép hatályba.

*Dr. Schmitt Pál s. k.,*  
az Országgyűlés elnöke

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

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

\* A határozatot az Országgyűlés a 2010. július 12-i ülésnapján fogadta el.

**Az Országgyűlés 53/2010. (VII. 14.) OGY határozata  
az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság tisztségviselőinek és tagjainak  
megválasztásáról\***

1. Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság létrehozásáról szóló 52/2010. (VII. 14.) OGY határozat (a továbbiakban: Abth.) 4. és 5. pontja alapján az Országgyűlés az eseti bizottság tisztségviselőinek és tagjainak a következőket választja meg:

Elnök:	dr. Balsai István	(Fidesz)
Alelnök:	dr. Schiffer András	(LMP)
Tagjai:	dr. Bohács Zsolt	(Fidesz)
	dr. Cser-Palkovics András	(Fidesz)
	dr. Horváth Zsolt (Veszprém)	(Fidesz)
	dr. Kerényi János	(Fidesz)
	dr. Mátrai Márta	(Fidesz)
	dr. Szakács Imre	(Fidesz)
	dr. Vitányi István	(Fidesz)
	dr. Rubovszky György	(KDNP)
	dr. Salamon László	(KDNP)
	dr. Ipkovich György	(MSZP)
	dr. Simon Gábor	(MSZP)
	dr. Gaudi-Nagy Tamás	(Jobbik)
	dr. Gyüre Csaba	(Jobbik)

2. Ez a határozat az Abth. hatálybalépése napján lép hatályba.

*Dr. Schmitt Pál s. k.,*  
az Országgyűlés elnöke

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

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

---

\* A határozatot az Országgyűlés a 2010. július 12-i ülésnapján fogadta el.

---

## A köztársasági elnök 201/2010. (VII. 14.) KE határozata kitüntetés adományozásáról

Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdése j) pontja, valamint a Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény 2. § (1) bekezdése alapján a miniszterelnök előterjesztésére

a magyar–ukrán sokoldalú kapcsolatok fejlesztése, a két ország közötti együttműködés elmélyítése érdekében végzett tevékenysége elismeréseként

*Dmitro Tkacs-nak*, Ukrajna budapesti rendkívüli és meghatalmazott nagykövetének a

MAGYAR KÖZTÁRSASÁGI ÉRDEMREND  
középkeresztje a csillaggal, polgári tagozata

kitüntetést adományozom.

Budapest, 2010. július 8.

*Sólyom László s. k.*,  
köztársasági elnök

Ellenjegyzem:

*Orbán Viktor s. k.*,  
miniszterelnök

KEH ügyszám: VIII-1/02458/2010.

## A köztársasági elnök 202/2010. (VII. 14.) KE határozata kitüntetés adományozásáról

Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdése j) pontja, valamint a Magyar Köztársaság kitüntetéseiről szóló 1991. évi XXXI. törvény 2. § (1) bekezdése alapján a miniszterelnök előterjesztésére

a magyar–kanadai kétoldalú kapcsolatok fejlesztése érdekében végzett kimagasló tevékenysége elismeréseként, valamint a vízummentesség megőrzésére irányuló közös erőfeszítések aktív támogatásáért

*Pierre Guimond-nak*, Kanada budapesti rendkívüli és meghatalmazott nagykövetének a

MAGYAR KÖZTÁRSASÁGI ÉRDEMREND  
középkeresztje, polgári tagozata

kitüntetést adományozom.

Budapest, 2010. július 7.

*Sólyom László s. k.*,  
köztársasági elnök

Ellenjegyzem:

*Orbán Viktor s. k.*,  
miniszterelnök

KEH ügyszám: VIII-1/02444/2010.



**A köztársasági elnök 203/2010. (VII. 14.) KE határozata  
nyugállományú rendőr altábornagy hivatásos állományba visszavételéről**

Az Alkotmány 30/A. §-a (1) bekezdésének i) pontjára tekintettel, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 64. § (1) bekezdése alapján a belügyminiszter előterjesztésére Béndek József nyugállományú rendőr altábornagyot a Rendőrség hivatásos állományába 2010. július 12-ei hatállyal rendőr altábornagy rendfokozattal visszaveszem.

Budapest, 2010. július 8.

*Sólyom László s. k.,*  
köztársasági elnök

Ellenjegyzem:

Budapest, 2010. július 8.

*Pintér Sándor s. k.,*  
belügyminiszter

KEH ügyszám: IV-6/02360/2010.

---

**A külügyminiszter 30/2010. (VII. 14.) KüM határozata  
az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezménynek az Európai Közösségek Bírósága által előzetes döntéshozatal révén történő értelmezéséről szóló, Brüsszelben, 1996. november 29-én létrejött Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvény 8. és 9. §-ainak hatálybalépéséről**

A 2009. évi CLIX. törvénnyel a Magyar Közlöny 2009. december 30-i, 196. számában kihirdetett, az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezménynek az Európai Közösségek Bírósága által előzetes döntéshozatal révén történő értelmezéséről szóló, Brüsszelben, 1996. november 29-én létrejött Jegyzőkönyv 5. cikk (4) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik a hatálybalépésről:

„E jegyzőkönyv minden csatlakozó állam tekintetében a csatlakozási okiratok letétbe helyezését követő 90 nap elteltével, illetve – ha az az említett 90 nap lejártával még nem lépett hatályba – e jegyzőkönyv hatálybalépésének napján lép hatályba.”

A magyar csatlakozási okirat letétbe helyezésének dátuma: 2010. január 18.

A jegyzőkönyv hatálybalépésének időpontja: 2010. április 18.

A fentiekre tekintettel, összhangban a 2009. évi CLIX. törvény 15. § (7) bekezdésével megállapítom, hogy az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezménynek az Európai Közösségek Bírósága által előzetes döntéshozatal révén történő értelmezéséről szóló, Brüsszelben, 1996. november 29-én létrejött Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvény 8. és 9. §-ai 2010. április 18-án, azaz kettőezer-tíz, április tizennyolcadikán hatályba léptek.

*Martonyi János s. k.,*  
külügyminiszter

**A külügyminiszter 31/2010. (VII. 14.) KüM határozata az Európa Tanács pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezménye kihirdetéséről, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény módosításáról szóló 2008. évi LXIII. törvény 2. és 3. §-ai, valamint 5. §-a hatálybalépéséről**

A 2008. évi LXIII. törvénnyel a Magyar Közlöny 2008. november 7-ei, 158. számában kihirdetett, az Európa Tanács pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezmény 49. cikkének 4. pontja az alábbiak szerint rendelkezik a hatálybalépésről:

„Azon aláíró Szerződő Felek vonatkozásában, amelyek később ismerik el az Egyezményt magukra nézve kötelezőnek, az Egyezmény az 1. bekezdés rendelkezéseivel összhangban álló, az Egyezmény kötelező jellegét elismerő nyilatkozat megtételétől számított három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján lép hatályba.”

A megerősítő okirat letétbe helyezésének dátuma: 2009. április 14.

Az Egyezmény hatálybalépésének időpontja: 2009. augusztus 1.

A fentiekre tekintettel, összhangban a 2008. évi LXIII. törvény 7. § (3) bekezdésével megállapítom, hogy az Európa Tanács pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló, Varsóban, 2005. május 16-án kelt Egyezménye kihirdetéséről, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény módosításáról szóló 2008. évi LXIII. törvény 2. és 3. §-ai, valamint 5. §-a 2009. augusztus 1-jén, azaz kettőezer-kilenc, augusztus elsején hatályba léptek.

*Martonyi János s. k.,*  
külügyminiszter

**A külügyminiszter 32/2010. (VII. 14.) KüM határozata a Magyar Köztársaság Kormánya és Bosznia-Hercegovina Minisztertanácsa közötti pénzügyi együttműködési keretprogram kialakításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 94/2010. (III. 31.) Korm. rendelet 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről**

A 94/2010. (III. 31.) Korm. rendelettel a Magyar Közlöny 2010. március 31-i, 48. számában kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és Bosznia-Hercegovina Minisztertanácsa közötti pénzügyi együttműködési keretprogram kialakításáról szóló Megállapodás 11. cikk c) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik a hatálybalépésről:

„A Szerződő Felek diplomáciai úton, írásban tájékoztatják egymást arról, hogy eleget tettek a Megállapodás hatálybalépéséhez szükséges belső jogi előírásainak. Jelen Megállapodás az erről szóló későbbi jegyzék kézhezvételének napján lép hatályba.”

A magyar jegyzék dátuma: 2010. április 19.

A bosnyák jegyzék kézhezvételének dátuma: 2010. június 11.

A Megállapodás hatálybalépésének időpontja: 2010. június 11.

A fentiekre tekintettel, összhangban a 94/2010. (III. 31.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdésével megállapítom, hogy a Magyar Köztársaság Kormánya Bosznia-Hercegovina Minisztertanácsa közötti pénzügyi együttműködési keretprogram kialakításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 94/2010. (III. 31.) Korm. rendelet 2. és 3. §-ai 2010. június 11-én, azaz kettőezer-tíz, június tizenegyedikén hatályba léptek, s ezzel egyidejűleg a kormányrendelet 4. § (3) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság Kormánya és Bosznia-Hercegovina Kormánya között pénzügyi együttműködési keretprogram kialakításáról szóló, 2004. november 19-én, Budapesten aláírt Megállapodás kihirdetéséről szóló 127/2005. (VI. 30.) Korm. rendelet hatályát veszti.

*Martonyi János s. k.,*  
külügyminiszter

**A külügyminiszter 33/2010. (VII. 14.) KüM határozata  
a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a közös államhatárt  
keresztelő villamos távvezetékek építésével, üzemeltetésével, fenntartásával, rekonstrukciójával  
és üzemzavar-elhárításával kapcsolatos együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló  
2010. évi XXXIII. törvény 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről**

A 2010. évi XXXIII. törvénnyel a Magyar Közlöny 2010. március 11-i, 34. számában kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a közös államhatárt keresztelő villamos távvezetékek építésével, üzemeltetésével, fenntartásával, rekonstrukciójával és üzemzavar-elhárításával kapcsolatos együttműködésről szóló Megállapodás 11. cikk (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik a hatálybalépésről:

„Ez a Megállapodás azon későbbi diplomáciai jegyzék kézhezvételétől számított 45. (negyvenötödik) napon lép hatályba, amelyben a Szerződő Felek értesítették egymást arról, hogy a Megállapodás hatálybalépéséhez szükséges belső jogi előírásainak eleget tettek.”

A magyar jegyzék dátuma: 2010. március 31.

A horvát jegyzék kézhezvételének dátuma: 2010. június 1.

A Megállapodás hatálybalépésének időpontja: 2010. július 16.

A fentiekre tekintettel, összhangban a 2010. évi XXXIII. törvény 5. § (5) bekezdésével megállapítom, hogy a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a közös államhatárt keresztelő villamos távvezetékek építésével, üzemeltetésével, fenntartásával, rekonstrukciójával és üzemzavar-elhárításával kapcsolatos együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2010. évi XXXIII. törvény 2. és 3. §-ai 2010. július 16-án, azaz kettőezer-tíz, július tizenhatodikán hatályba lépnek, s ezzel egyidejűleg összhangban a törvény 5. § (3) bekezdésével a törvény 4. §-a, valamint az 5. § (4) bekezdése hatályát veszti.

*Martonyi János s. k.,*  
külügyminiszter

**A külügyminiszter 34/2010. (VII. 14.) KüM határozata  
a Magyar Köztársaság Kormánya és Szerbia Köztársaság Kormánya között a nemzetközi kombinált  
árufuvarozásról és a logisztikai szolgáltatásokról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló  
2009. évi CXIX. törvény 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről**

A 2009. évi CXIX. törvénnyel a Magyar Közlöny 2009. évi 164. számában kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és Szerbia Köztársaság Kormánya között a nemzetközi kombinált árufuvarozásról és a logisztikai szolgáltatásokról szóló Megállapodás 11. cikke a hatálybalépésről az alábbiak szerint rendelkezik:

„A jelen Megállapodás hatálybalépéséhez szükséges nemzeti előírások szerinti utólagos jóváhagyásról a Szerződő Felek diplomáciai jegyzékváltás útján értesítik egymást. A Megállapodás a későbbi diplomáciai jegyzék kézhezvételétől számított harmincadik (30.) napon lép hatályba.”

Az utolsó értesítés időpontja: 2010. június 16.

A Megállapodás hatálybalépésének időpontja: 2010. július 16.

A fentiekre tekintettel, összhangban a 2009. évi CXIX. törvény 4. § (3) bekezdésével megállapítom, hogy a Magyar Közlöny 164. számában kihirdetett, a Magyar Köztársaság Kormánya és Szerbia Köztársaság Kormánya között a nemzetközi kombinált árufuvarozásról és a logisztikai szolgáltatásokról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 2009. évi CXIX. törvény 2. és 3. §-ai 2010. július 16-án, azaz kettőezer-tíz július tizenhatodikán lépnek hatályba.

*Martonyi János s. k.,*  
külügyminiszter

**A külügyminiszter 35/2010. (VII. 14.) KüM határozata  
egyrésről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrésről a Montenegrói Köztársaság közötti  
Stabilizációs és Társulási Megállapodás kihirdetéséről szóló 2008. évi XVIII. törvény 2. és 3. §-ainak  
hatálybalépéséről**

A 2008. évi XVIII. törvénnyel a Magyar Közlöny 2008. április 25-i, 66. számában kihirdetett, egyrésről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrésről a Montenegrói Köztársaság közötti Stabilizációs és Társulási Megállapodás 138. cikke az alábbiak szerint rendelkezik a hatálybalépésről:

„Ez a megállapodás azon dátumot követő második hónap első napján lép hatályba, amikor a felek értesítik egymást az első bekezdés alapján indított eljárások lezárultáról.”

A letéteményesi értesítésnek megfelelően a Megállapodás hatálybalépésének időpontja: 2010. május 1.

A fentiekre tekintettel, összhangban a 2008. évi XVIII. törvény 4. § (3) bekezdésével megállapítom, hogy egyrésről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrésről a Montenegrói Köztársaság közötti Stabilizációs és Társulási Megállapodás kihirdetéséről szóló 2008. évi XVIII. törvény 2. és 3. §-ai 2010. május 1-jén, azaz kettőezer-tíz, május elsején hatályba léptek.

*Martonyi János s. k.,*  
külügyminiszter

---

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: Bártfai-Mager Andrea ügyvezető igazgató.